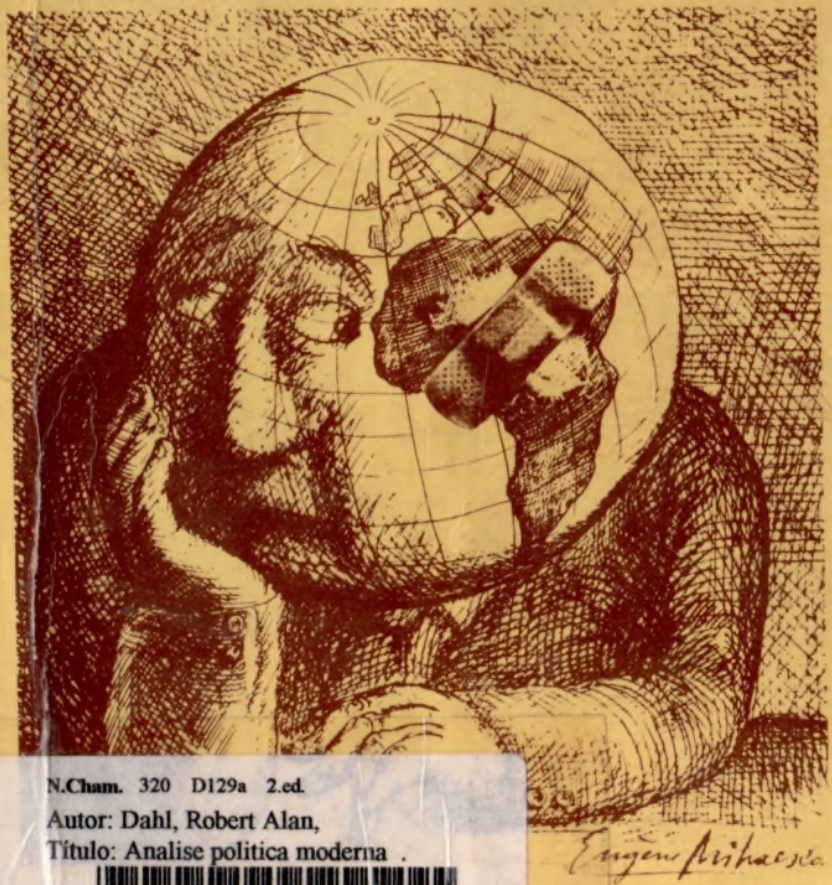
2ª EDIÇÃO

26 Robert Dahl
Análise Política Moderna



N.Cham. 320 D129a 2.ed.
Autor: Dahl, Robert Alan,
Título: Analise politica moderna .
000994502 Ac. 30593
BCH

UnB

ANÁLISE POLÍTICA MODERNA

Consagrada como inovadora obra de avaliação política da atualidade desde sua primeira edição norte-americana, em 1963, **Análise Política Moderna** recebeu importantes acréscimos feitos pelo autor até a sua forma final, em 1976, da qual a Editora UnB lança esta segunda edição.

Nesta trajetória, ganharam os leitores brasileiros ou, mais amplamente, os estudiosos de ciência política do terceiro mundo. A realidade dos países "em desenvolvimento" incorporou-se às preocupações do autor. O capítulo VII, sobre regimes populares e hegemônicos, é um bom exemplo desses acréscimos. Trata-se de leitura indispensável para quem se preocupa com o Brasil de hoje.

Dahl traz, nesta obra, uma pesada e competente bagagem normativa na ciência política, com base em pensadores como Platão, Aristóteles, Maquiavel, Hobbes, Locke, Weber e Marx, entre outros. As análises de sistemas políticos e sobre a psicologia das personalidades e ativistas políticos é enriquecida pela visão comportamental (behaviorista).

Ex-presidente da Associação Americana de Ciência Política, Robert Dahl é professor titular de ciência política na Universidade de Yale. Em agosto de 1982, esteve na Universidade de Brasília, pouco tempo após o lançamento da primeira edição desta sua obra no Brasil.

LEIA TAMBÉM DA COLEÇÃO PENSAMENTO POLÍTICO:

PENSADORES POLÍTICOS COMPARADOS (Vol. 52)
Rosa Fitzgerald

SOCIOLOGIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS (Vol. 53)
Robert Michels

TEORIA POLÍTICA (Vol. 54)
John Gunnell

ECONOMIA POLÍTICA MODERNA (Vol. 57)
N. Frohlich e J.A. Oppenheimer

IDEOLOGIAS POLÍTICAS CONTEMPORÂNEAS (Vol. 58)
Roy C. Macridis

FILÓSOFOS SOCIAIS, OS (Vol. 59)
Robert Nisbet

POLÍTICA NO INTERIOR DAS NAÇÕES, A (Vol. 60)
Joseph La Palombara

DIREITO E ESTADO NO PENSAMENTO DE EMMANUEL KANT
Norberto Bobbio (Vol. 63)

POLÍTICA: QUEM GANHA O QUE, QUANDO E COMO (Vol. 64)
Harold Lasswell

ESPÍRITO REVOLUCIONÁRIO, O (Vol. 66)
K. Kolakowski

POLÍTICA DO PODER, A (Vol. 67)
Martin Wight

RELAÇÕES INTERNACIONAIS (Vol. 68)
Robert Wendzel

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO (Vol. 69)
J. Lucas

MANUAL DO CONFLITO POLÍTICO (Vol. 79)
T. R. Gurr

PENSAR A GUERRA, Clausewitz – Tomo I (Vol. 71)
R. Aron

PENSAR A GUERRA, Clausewitz – Tomo II (Vol. 72)
R. Aron

PODER (Vol. 73)
Niklas Luhmann

ANÁLISE POLÍTICA MODERNA

BH/UFC

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

reitor: Cristovam Buarque
vice-reitor: João Cláudio Todorov

EDITORA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Conselho Editorial

José Caruso Moresco Danni – presidente
José Walter Bautista Vidal
Luiz Fernando Gouvêa Labouriau
Murilo Bastos da Cunha
Odilon Ribeiro Coutinho
Paulo Espírito Santo Saraiva
Rui Mauro de Araújo Marini
Sadi Dal Rosso
Timothy Martin Mulholland
Vladimir Carvalho
Wilson Ferreira Hargreaves

26 Robert Dahl
Análise Política Moderna

Pensamento Político

PERGAMUM
BCH-UFC

2ª edição

Tradução de Sérgio Bath

Apresentação, revisão e notas de David Fleischer

EDITORA
UnB

BH/UFG

on/ UFC

SAU
R 994502
ed. Cat. - Q490342
02 MAR 1999

H/UFC

320
D129a
2.ed.

Este livro ou parte dele
não pode ser reproduzido, por qualquer meio,
sem autorização escrita do Editor.

Impresso no Brasil

Editora Universidade de Brasília
Campus Universitário – Asa Norte
70910 Brasília – Distrito Federal

Título original:
Modern Political Analysis
Original English language edition
published by Prentice-Hall, Inc.
Copyright © 1976 by Prentice-Hall, Inc.
All Rights Reserved

Direitos exclusivos para esta edição em língua portuguesa:
Editora Universidade de Brasília

Tradução realizada a partir da
terceira edição norte-americana

Editor:
Maria Riza Baptista Dutra

Supervisor Gráfico:
Elmano Rodrigues Pinheiro

Controlador de texto:
Maria Helena de Aragão Miranda

Capa:
Arnaldo Machado Camargo Filho

ISBN 85-230-0242-1

Ficha Catalográfica
Elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

D131m

Dahl, Robert Alan, 1915-
Análise Política Moderna. Trad. de Sérgio Bath. Brasília, 2ª ed. Editora Universidade de Brasília, 1988.

158p. ilust. (Coleção Pensamento Político, 26)

Título original: Modern political analysis.

1. Política I. Título. II. Série.

CDU – 32

PERGAMUM
BCH-UFC

BH/UFC

SUMÁRIO

Apresentação à segunda edição brasileira (David Fleischer) . 7

Capítulo I – *A Política* (Natureza da política. A ubiqüidade da política. Governo e Estado) . 11

Capítulo II – *A Análise Política* (Quatro orientações. O inter-relacionamento das quatro orientações. Análise semântica: o problema das definições. Análise política e ciência política. A análise política empírica: arte ou ciência? Análise política e prática política. Algumas questões políticas inevitáveis). 21

Capítulo III – *A Influência Política* (A inexistência de uma terminologia padronizada. Três falácias na análise do poder. O significado de "influência". O poder como causa. O significado de "mais influência". A observação da influência. Diferenças nas influências. Autonomia e as causas primordiais. 33

Capítulo IV – *As Formas de Influência* (Influência positiva e negativa. Os meios de influência. Avaliação das formas de influência). 47

Capítulo V – *Semelhanças dos Sistemas Políticos* (Características dos sistemas políticos). 57

Capítulo VI – *Diferenças dos Sistemas Políticos* (os vários caminhos para o presente. O grau de "modernidade". Distribuição das faculdades e dos recursos políticos. Cisão e coesão. A gravidade dos conflitos. Instituições para partilhar e exercer o poder). 69

Capítulo VII – *Regimes Políticos: Populares e Hegemônicos* (Algumas diferenças importantes. Autonomia e controle. Persuasão e coerção. Qual será a próxima etapa?). 81

Capítulo VIII – *O Homem Político* (O estrato apolítico. O estrato político. Os que procuram o poder. Os poderosos. As variedades do homem político). 97

BH/UFC

ba/UFC

Capítulo IX – *A Avaliação Política* (Elementos principais. Análise empírica e normativa). 119

Capítulo X – *A Escolha de uma Política: Estratégias de Investigação e Decisão.* 129

Epílogo – *Para uma Exploração Adicional.* 135

Notas 139

Índice de Assunto 153

Índice Onomástico 157

BH/UFC

PREFÁCIO

Como o leitor possivelmente já descobriu por si mesmo, alguns entusiastas parecem acreditar que quase tudo (senão tudo) o que é importante saber a respeito da política pode ser contido em um único livro – ou pelo menos na obra de um único autor. Neste caso, o oráculo será provavelmente um grande nome – Platão, Aristóteles, Maquiavel ou Marx; ou então algum ex-comentarista desportivo, transformado em cronista político. Sinto-me razoavelmente seguro ao afirmar que a busca de um oráculo político é vã. Este é um fato melancólico: nunca houve ninguém com bastante conhecimento para contribuir com mais do que uma pequena fração do que sabemos sobre a política.

Há quem insista que tudo o que é relevante sobre a política pode ser encotrado nas grandes obras do passado – como se o conhecimento tivesse que ser antigo para ser bom, a exemplo do vinho. No entanto, em vão procuraríamos nas obras clássicas as explicações sobre o funcionamento dos partidos políticos soviéticos e muitos outros temas, que nos proporcionam estudos recentes.

De fato, as instituições políticas se modificam. A democracia moderna simplesmente não equivale ao sistema político de Atenas ou da República romana. Por outro lado, até certo ponto o estudo da política é cumulativo. Na verdade, em certos setores o conhecimento acumulado cresce quase anualmente. Se alguém me perguntasse: "Como posso aprender a respeito do tipo de gente que participa da atividade política, e seus motivos?", meu conselho seria o de começar com os estudos mais recentes, e estudar o tema deste ponto para trás. Estou convencido de que a leitura de Aristóteles ou de Rousseau não o ajudaria muito.

Acho, contudo, que é igualmente arrogante admitir que há muito pouco que valha a pena saber fora dos trabalhos mais recentes. Estes trabalhos muitas vezes nos permitem um julgamento mais apropriado sobre questões factuais – e quem não se preocupa com os fatos não pode entender a política. Vinte e cinco séculos de estudo interessado da atividade política produziram, como é natural, muitas hipóteses contraditórias. Cada uma dessas hipóteses pode ser defendida firmemente com base no senso comum, e defendida até o Juízo Final, desde que se siga os métodos tradicionais de análise. Felizmente, novos métodos de investigação e de análise nos ajudam às vezes a decidir a respeito dessas questões. Contudo, nem todas as dúvidas são esclarecidas, e provavelmente nunca chegará o dia em que poderemos elucidá-las todas. As melhores e mais profundas obras do passado – até mesmo do passado remoto – nos revelam quais são estas perguntas

sem resposta. Elas nos mostram os melhores frutos das mentes criadoras que lutaram para chegar a conclusões. Nosso conhecimento atual não é tão extenso que nos permita negligenciar a sabedoria tradicional.

O leitor poderá perguntar o que têm a ver estas observações com um livro de análise política. A resposta é a seguinte: este livro não pretende dar ao leitor todos os conhecimentos de que ele necessitará a respeito da política. Tem objetivo mais modesto e mais realista: fornecer alguns conceitos básicos, instrumentos analíticos e idéias (antigos ou modernos), de modo que o leitor possa ter facilitado o caminho que deverá percorrer nesta busca que, numa democracia, leva toda a vida: a análise da política.

Esta edição tem um capítulo adicional – *A Análise Política,* em que procurei explicar as quatro principais orientações que levam à ação política e à sua compreensão: a procura do conhecimento empírico; a determinação de padrões de avaliação; a identificação de políticas destinadas a satisfazer os padrões de avaliação adotados, à luz do conhecimento empírico; e o esclarecimento do sentido dos termos e conceitos que empregamos. O capítulo sobre *A Influência Política* foi também revisto, e algumas das conclusões, expandidas e transformadas em novo capítulo, sobre suas formas.

Além da minha dívida para com os muitos estudiosos que tornaram possível este livro (só alguns dos quais aparecem citados), gostaria também de agradecer a assistência que recebi dos que leram e criticaram as edições anteriores, bem como aos que leram e comentaram o texto preparado para a presente edição, inclusive alguns dos meus alunos na Universidade de Yale. À Senhora Nancy Hoskins agradeço o trabalho de datilografia, e a colaboração editorial.

Robert A. Dahl

APRESENTAÇÃO À SEGUNDA EDIÇÃO BRASILEIRA
DAVID FLEISCHER

É extremamente oportuna a decisão da Editora da Universidade de Brasília ao empreender uma segunda edição da obra clássica **Análise Política Moderna** do prof. Robert Dahl. É de grande importância que este livro continue disponível para o leitor brasileiro (principalmente para nossos estudantes de ciência política) numa segunda edição, e também devido ao fato de que, desde a primeira edição publicada pela UnB em 1981, o sistema político brasileiro modificou-se bastante, dando margem a novas reflexões sobre a nossa realidade, com base nas ponderações do prof. Dahl.

Descendente de imigrantes noruegueses, criado no meio rural do centro-oeste americano, Dahl segue uma carreira acadêmica na qual chegou a professor titular de ciência política na Universidade de Yale – um ambiente extremamente estimulante, e academicamente produtivo, tanto para o corpo docente como discente. Assim, é muito interessante analisar a evolução histórica do presente livro, ao longo das suas três edições americanas (1963, 1970 e 1976), que é um retrato fiel da evolução da ciência política americana neste período.

Em 1963, Dahl acabara de publicar uma importante contribuição aos estudantes do poder local, **Who Governs?** (New Haven: Yale University Press, 1961), que além de criticar as duas abordagens aceitas nesta área (institucional e reputacional), abre uma terceira, via processo decisório na política local. Ou seja, para saber quem manda politicamente numa cidade, não basta saber quem ocupa os cargos formais (institucionais) e/ou entrevistar a população quanto a sua percepção dos poderosos (reputacional); é necessário saber quais decisões políticas importantes para a cidade foram tomadas ao longo dos últimos cinco ou dez anos, e fazer uma pesquisa de "garimpagem" histórica para descobrir quem teve influência sobre estas decisões (ou não-decisões)*.

---

* – Para uma aplicação comparativa destas três abordagens num estudo de caso do poder local no Brasil (Caeté, MG), ver: Celson José da Silva, **Marchas e Contramarchas do Mandonismo Local** (Belo Horizonte: Edições RBEP, 1973).

BH/UFG

Na primeira edição americana, Dahl traz uma pesada e competente bagagem da teoria normativa na ciência política, com base em pensadores como: Platão, Aristóteles, Maquiavel, Hobbes, Locke, Weber, Marx, etc. – combinada com a sua própria militância na abordagem de análise comportamental (**behaviorist**), e as novidades dos anos 50 nas áreas de análise de sistemas políticos e as análises psicológicas das personalidades de ativistas políticos. No entanto, a área de política comparada havia sido apenas recém-aberta pela obra pioneira de Almond e Coleman, pois, até 1963, pesquisas comparadas dos sistemas políticos do terceiro mundo eram raríssimas na academia do primeiro mundo, talvez com a exceção da América Latina.

Até o final dos anos 60, generosas dotações do governo americano e das fundações filantrópicas (como a Fundação Ford, e o **Social Science Research Council**) estimularam um grande volume de pesquisas e publicações sobre a "cultura política" das nações "em desenvolvimento" (África, Ásia, Oriente Médio e América Latina). Em parte, podemos agradecer à União Soviética de Nikita Khruchtchev e Leonid Brejnev, à China de Mao Tsé-Tung e Chu En-Lai, e à Cuba de Fidel Castro que levaram a "Guerra Fria", numa competição revolucionária e ideológica com os Estados Unidos, ao terceiro mundo. No final dos anos 50, o governo americano começou a perceber que o país tinha pouquíssimo conhecimento sobre os sistemas econômicos, sociais e políticos do terceiro mundo, principalmente dos países recém-liberados do colonialismo europeu na África e na Ásia. Assim, nos anos 60 o governo do presidente John Kennedy começou a orçar programas especiais para estimular o estudo de línguas e culturas estrangeiras nas universidades americanas – e principalmente pesquisas de campo – para que o país saísse do isolamento e do seu desconhecimento sobre o resto do mundo, especialmente o terceiro mundo.

Já na segunda edição americana (1970), Dahl começa a incorporar este volume de estudos que levaram as técnicas empíricas de **survey** comparativamente ao terceiro mundo, e também ao primeiro mundo (Europa e Estados Unidos), com novas tabelas mostrando estes dados.

Na terceira versão (1976), da qual a Universidade de Brasília agora lança a sua segunda edição, revisada, Dahl abre um novo capítulo especial sobre "A Análise Política" onde delineia suas quatro orientações analíticas, num remanejamento completo dos primeiros dois capítulos da edição de 1970. Mas, encontramos no Capítulo VII as suas ponderações de maior relevância para o Brasil Constituinte em 1987 – "Regimes Políticos: Populares e Hegemônicos". Também, esta edição de 1976 traz novidades na área de análise de políticas públicas, e as questões normativas e empíricas quanto ao julgamento do valor e eficácia de políticas e estratégias alternativas.

Sem dúvida, muitas novidades na política e na ciência política já ocorreram nestes últimos onze anos, e esperamos que futuramente Dahl faça mais uma revisão da sua obra numa quarta edição americana, na sua condição de editor da série "Alicerces da Moderna Ciência Política" da Prentice-Hall, Inc.

Porém, não podemos deixar de reconhecer um certo viés etnocêntrico na seleção do material comparativo consultado, especialmente no caso da terceira edição em 1976, pois se recorre apenas a estudos e trabalhos de pesquisadores norte-americanos publicados no primeiro mundo, em língua inglesa. Em 1976 já existia um

volume razoável de pesquisas e publicações feitas por cientistas políticos no terceiro mundo (particularmente na América Latina) e também na Europa. Numa quarta edição, isto seria um ponto importante para tornar o trabalho mais abrangente e as suas comparações mais universais.

Ex-presidente da Associação Americana de Ciência Política e professor orientador de inúmeros renomados cientistas políticos da atualidade, o prof. Robert Dahl esteve na Universidade de Brasília em agosto de 1982 a caminho do XII Congresso Mundial da IPSA (Associação Internacional de Ciência Política) realizado no Rio de Janeiro. Nesta ocasião, a comunidade brasiliense (professores, alunos, jornalistas, políticos e outros interessados) teve a oportunidade de ouvir as suas ponderações e trocar idéias com este mestre, cujo livro, ora apresentado, tinha sido publicado pela UnB no ano anterior. Tive a oportunidade de acompanhá-lo como intérprete em várias destas sessões, onde as perguntas (principalmente dos jornalistas políticos) se concentraram sobre o processo de "transição" política no qual o Brasil se encontrava naquele ano (eleições diretas para governador, voto vinculado, etc.). A partir de 1988, esperamos que o prof. Dahl retorne ao Brasil para que possamos ouvir as suas novas idéias, principalmente no contexto da fase final (esperamos) da "transição transada" de um regime político hegemônico para um regime mais popular.

David Fleischer
Brasília, setembro de 1987

CAPÍTULO I

A POLÍTICA

Natureza da Política

Que distingue o aspecto político da sociedade humana? Quais são as características do sistema político, comparadas, por exemplo, com as do sistema econômico? Embora os que estudam a política nunca se tenham posto de acordo na resposta a essas perguntas, eles tendem a concordar a respeito de alguns pontos principais. Provavelmente ninguém rejeitará a noção de que um sistema político é um conjunto determinado de relações políticas. Sim, mas que são "relações políticas"?[1]

Sobre esta questão, um importante ponto de partida (embora não inteiramente claro) é a obra de Aristóteles, *Política*, escrita em 335 e 332 a. C. Na primeira parte da *Política* Aristóteles argumenta contra os que alegam que todos os tipos de autoridade são idênticos; procura distinguir a autoridade do líder político, numa associação, ou *pólis* (cidade) de outros tipos de autoridade, tais como a exercida pelo senhor sobre o escravo, pelo marido sobre a esposa, pelos pais sobre os filhos.

Aristóteles admite, porém, que pelo menos um aspecto da associação política é a existência de *autoridade*, ou *governo*. Com efeito, Aristóteles define a *pólis*, ou associação política, como "a associação mais soberana e inclusiva". Para ele, a constituição é "a organização de uma *pólis*, com respeito a seus órgãos, de modo geral, mas especialmente com referência àquele órgão particular que é soberano em todos os assuntos"[2]. Um dos critérios utilizados por Aristóteles para classificar as constituições é a determinação da parte do corpo coletivo em que se localiza a *autoridade* ou o *governo*.

Desde os tempos de Aristóteles acreditava-se que uma relação política devia implicar de algum modo a *autoridade*, o *governo* ou o *poder*. Assim por exemplo, um dos mais importantes sociólogos modernos, o alemão Max Weber (1864-1920), afirmou que uma associação devia ser considerada política na medida em que "a implementação da sua ordem é levada a cabo continuamente, dentro de uma certa área, mediante a aplicação e a ameaça da força física por parte dos administradores". Portanto, embora Weber tenha acentuado o aspecto territorial da associação política, do mesmo modo como Aristóteles ele especifi-

cou que uma relação de autoridade ou de governo constituía uma das suas características essenciais[3].

Para dar um último exemplo, um importante cientista político contemporâneo, Harold Lasswell, define a ciência política, enquanto disciplina empírica, como "o estudo da formação do poder e da participação do poder", afirmando que um "ato político" é uma ação executada "numa perspectiva de poder"[4].

As áreas de acordo e desacordo das posições de Aristóteles, Weber e Lasswell, a respeito da natureza da política, são ilustradas pela Figura 1. Aristóteles,

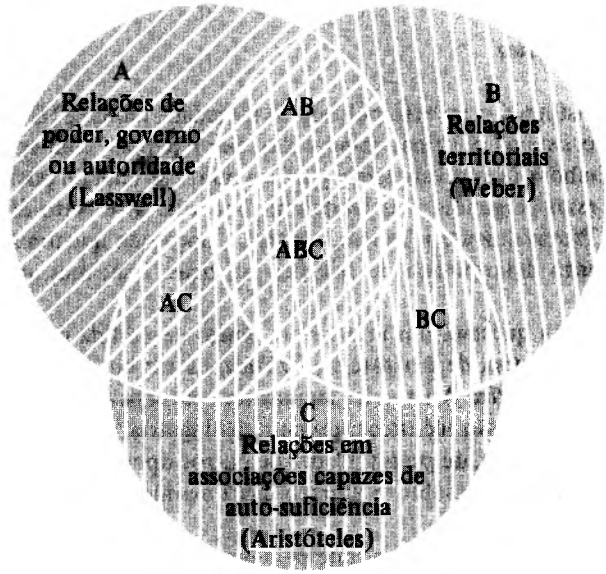


Figura 1

Weber e Lasswell (como quase todos os outros pensadores políticos) localizam as relações políticas dentro do círculo *A* – o conjunto das relações de poder, governo ou autoridade. Para Lasswell, por definição tudo o que se encontra em *A* é político. Aristóteles e Weber definem "político" de modo a exigir uma ou mais características adicionais, indicadas pelos círculos *B* e *C*. Weber, por exemplo, considera que o domínio do político não abrange tudo dentro de *A* ou de *B*, mas sim o que se encontra na área comum *AB*. Embora Aristóteles seja menos claro a respeito deste ponto, não há dúvida de que ele limita ainda mais o domínio do político, restringindo-o às relações em associações capazes de auto-suficiência (*C*). Portanto, para Aristóteles a "política" se reduziria à área *ABC*.

Indubitavelmente, tudo que Aristóteles e Weber chamariam de "político" seria "político" também para Lasswell, mas este estenderia a abrangência da sua definição de modo a incluir algumas coisas que Weber e Aristóteles deixariam de

fora: uma empresa e um sindicato, por exemplo, teriam aspectos "políticos". Vamos definir, portanto, um sistema político, audaciosamente, como *qualquer estrutura persistente de relações humanas que envolva controle, influência, poder ou autoridade, em medida significativa*[5].

A Ubiqüidade da Política

Não há dúvida de que a definição que apresentamos é muito ampla. Ela significa, na verdade, que muitas associações, que a maioria das pessoas não considera "políticas", possuem sistemas políticos: clubes, empresas, sindicatos, organizações religiosas, grupos cívicos, tribos primitivas, clãs, possivelmente até as famílias. Há três considerações que podem esclarecer a noção pouco familiar de que quase todas as associações humanas têm um aspecto político:

1) Ordinariamente falamos da "direção" ou "administração" de um clube, uma empresa, etc. Chegamos mesmo a descrever tal direção ou administração como "ditatorial", "democrática", "representativa" ou "autoritária", e nos referimos à "política" ou "politicagem" existente em tais associações.

2) Um sistema político representa apenas *um* aspecto de uma associação. Quando dizemos que determinada pessoa é um médico, um professor ou um fazendeiro, não queremos dizer que seja *apenas* médico, professor ou fazendeiro. Não há associação humana que seja exclusivamente política em todos os seus aspectos: as pessoas mantêm muitas relações além das de poder e autoridade – relacionadas com o amor, o respeito, a dedicação, as crenças comuns, etc.

3) Nossa definição nada diz a respeito dos *motivos* humanos; não implica, em absoluto, a afirmativa de que em todos os sistemas políticos as pessoas são impulsionadas por poderosas pressões íntimas que as levam a dominar os outros; que os líderes políticos almejam, apaixonadamente, alcançar posições de autoridade; que a política representa, intrinsecamente, uma terrível luta pelo poder. Pode-se conceber relações de autoridade mesmo entre pessoas desprovidas de paixão pelo poder, ou em situações em que as pessoas possuídas pela maior sede de autoridade tivessem menor probabilidade de alcançá-la. Os índios zuñi do Sudoeste dos Estados Unidos da América, por exemplo, parecem ter tido um sentimento muito forte de que a procura do poder era ilícita, e de que os que desejam o poder não devem tê-lo[6]. Mais próximo da nossa experiência temos o ponto de vista, que não é raro entre os membros de muitas organizações privadas, de que justamente aqueles que mais querem presidi-las têm menos condições de dirigi-las. Contudo, qualquer que seja a evidência fornecida pela antropologia ou pelo folclore, o ponto importante é o seguinte: nossa definição muito genérica de sistema político praticamente não faz qualquer pressuposição a respeito da natureza da motivação humana. A despeito da sua amplitude, a definição nos ajuda a traçar algumas distinções críticas que muitas vezes não são bastante nítidas nas discussões comuns.

POLÍTICA E ECONOMIA

A análise política lida com o *poder,* o *governo* e a *autoridade.* A economia se interessa pelos recursos escassos e a produção ou distribuição de bens e serviços. A política é um dos aspectos de uma grande variedade de instituições: a economia é outro desses aspectos. Por isso um economista e um cientista político podem estudar a mesma instituição, mas o primeiro se ocupará primordialmente com a utilização de recursos escassos, e o segundo com os problemas relacionados com o poder, o governo e autoridade. Porém, como a maioria das distinções traçadas entre os temas de investigação e reflexão, a diferenciação entre política e economia também não é perfeitamente clara.*

SISTEMAS POLÍTICOS E SISTEMAS ECONÔMICOS

Muitas pessoas aplicam indiscriminadamente termos como "democracia", "ditadura", "capitalismo" e "socialismo" igualmente aos sistemas políticos e aos econômicos. Esta tendência de confundir os sistemas políticos com os econômicos nasce da falta de um conjunto padronizado de definições, da ignorância da origem histórica desses termos e, em alguns casos, do desejo de explorar um termo político altamente favorável, ou desfavorável (como "democracia" ou "ditadura"), com o objetivo de influir nas atitudes alheias a respeito dos sistemas econômicos.

A verdade, porém, é que os aspectos políticos de uma instituição não são os mesmos aspectos econômicos. Historicamente, os termos "democracia" e "ditadura" se têm referido a sistemas políticos; "capitalismo" e "socialismo", a instituições econômicas. Levando em conta o modo como esses termos têm sido empregados historicamente, as seguintes definições parecem apropriadas:

1) Uma "democracia" é um sistema *político* em que a oportunidade de participar das decisões é compartilhada amplamente por todos os cidadãos adultos.

2) Uma "ditadura" é um sistema *político* em que a oportunidade de participar das decisões é limitada a uns poucos.

3) "Capitalismo" é um sistema *econômico* em que a maior parte das atividades econômicas importantes são exercidas por empresas, sob propriedade e controle particulares.

4) "Socialismo" é um sistema *econômico* em que a maior parte das atividades são executadas por órgãos do governo ou da sociedade.**

Cada par de termos – *democracia* e *ditadura, capitalismo* e *socialismo* – implica uma dicotomia, e as dicotomias de modo geral são insatisfatórias. Com efeito, muitos sistemas políticos não são nem totalmente democráticos nem

*N.R. – A intersecção destes dois aspectos abrange o campo novo de análise de políticas públicas. (ver pág. 15).

**N.R. – No Brasil, temos uma outra vertente, o capitalismo de Estado.

inteiramente ditatoriais; em muitos países as operações particulares e governamentais se combinam de muitas maneiras complexas. Essas combinações não só demonstram as deficiências da dicotomia "capitalismo-socialismo" como acentuam o fato de que alguns processos e instituições podem ser considerados parte do sistema econômico, para alguns fins, e parte do sistema político, para outros. O ponto a lembrar é que, a despeito disso (talvez mesmo por causa disso), tem sido conceitualmente útil distinguir certos aspectos da vida como "econômicos" e outros como "políticos".

SISTEMAS E SUBSISTEMAS

Qualquer coleção de elementos que interagem de alguma forma pode ser considerada como um sistema: uma galáxia, um time de futebol, um órgão legislativo, um partido político[7]. Ao refletir sobre os sistemas políticos, vale a pena ter em mente quatro pontos, que dizem respeito a qualquer um desses sistemas:

1) Dizer que algo é um "sistema" é uma forma abstrata (ou seja, analítica) de ver coisas concretas. Devemos ter cuidado, portanto, em não confundir as coisas concretas em si mesmas com os "sistemas" analíticos. Um "sistema" é um dos seus aspectos, abstraído da realidade para efeito analítico. Por exemplo: o sistema circulatório de um mamífero; o sistema de personalidade de uma pessoa.

2) A fim de determinar o que está dentro de determinado sistema, e fora dele, precisamos identificar seus *limites*. Isto às vezes é fácil – como no caso do sistema solar, ou da Corte Suprema dos Estados Unidos da América –, mas outras vezes requer uma decisão arbitrária. Por exemplo: quais devem ser as fronteiras do sistema bi-partidário norte-americano? Deve esse sistema incluir só os dirigentes dos dois partidos, ou todos os seus membros? Haverá quem defenda a inclusão também dos que se identificam com os republicanos e os democratas, embora formalmente não pertençam a nenhum partido. Mais adiante pretendo propor uma definição dos "limites" dos sistemas políticos.

3) Um sistema pode ser um elemento, ou subsistema, de outro sistema, mais amplo. Por exemplo: a terra é um subsistema do sistema solar, que por sua vez é um dos elementos da nossa galáxia. Esta é um subsistema do universo. A Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, no Brasil, é um subsistema do Senado, que é um elemento do sistema legislativo.

4) Um mesmo elemento pode funcionar como subsistema de dois ou mais sistemas diferentes, que se sobrepõem apenas parcialmente. Assim, um professor universitário pode ser um membro ativo de determinada associação acadêmica, de um partido político e de um certo grupo de pressão.

Será útil termos estas observações em mente quando quisermos considerar a diferença entre os sistemas políticos e os sistemas sociais.

SISTEMAS POLÍTICOS E SISTEMAS SOCIAIS

Que é uma "sociedade democrática"? E uma "sociedade socialista", "auto-

ritária" ou "internacional"? De que forma se pode distinguir um sistema *social* de um sistema *político?*

Perguntas como esta são muito difíceis de responder, pois os termos "sociedade" e "sistema social" são empregados imprecisamente, mesmo por sociólogos. De modo geral, contudo, o termo "social" é abrangente, inclusivo: as relações políticas e econômicas são tipos específicos de relações sociais. Embora "sistema social" seja usado às vezes com um sentido mais específico, seu significado é também amplo. Talcott Parsons, o conhecido sociólogo norte-americano, define sistema social por três características: 1) a interação de duas ou mais pessoas; 2) o fato de que ao agirem essas pessoas levam em conta a forma como as outras vão agir; 3) o fato de que às vezes elas agem em conjunto, visando a objetivos comuns[8]. Portanto, um sistema social é um tipo de ordenação muito inclusivo.

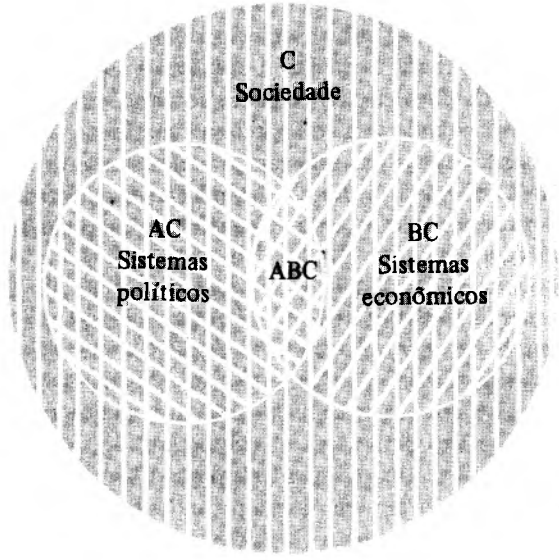


Figura 2

De acordo com Parsons, um sistema político, ou econômico, constituiria uma parte, aspecto ou subsistema de um sistema social. Esta concepção é ilustrada pela Figura 2, onde *AC* representa o conjunto de todos os subsistemas políticos, e *ABC* representa os subsistemas que podem ser considerados como políticos ou econômicos, dependendo do aspecto que nos interessa. Exemplos de *ABC* seriam a General Motors, a Junta de Governadores do Sistema Federal de Reserva, a Agência do Orçamento – nos Estados Unidos da América. Exemplos brasileiros seriam a companhia Volkswagen, o Ministério da Fazenda, o Banco Central.

Assim, podemos definir uma sociedade *democrática* como um sistema

social que contém não só subsistemas políticos democráticos mas também outros subsistemas, que contribuem de forma direta ou indireta para fortalecer os processos políticos que contribuem de forma direta ou indireta para fortalecer os processos políticos democráticos. Inversamente, uma sociedade autoritária por definição conteria muitos subsistemas importantes, tais como a família, grupos religiosos, o sistema educacional – todos eles dando apoio aos processos políticos totalitários.

Vamos considerar aqui dois exemplos:

No seu famoso livro *A Democracia na América* (1835-1840) o ilustre escrito francês Alexis de Tocqueville relacionou um certo número de "causas importantes que tendem a manter a república democrática nos Estados Unidos". Essa lista inclui não só a estrutura constitucional mas também a inexistência de um grande estabelecimento militar, a igualdade de condições sociais e econômicas, uma economia agrícola próspera e os costumes e crenças religiosas dos norte-americanos[9]. Tocqueville pensava que as perspectivas de um sistema *político* democrático e sadio nos Estados Unidos eram grandemente reforçadas pelo fato de que sua Constituição democrática tinha raízes em muitos outros aspectos da *sociedade*. Por isso a sociedade norte-americana podia ser qualificada de "democrática".

Em contraste, muitos observadores eram pessimistas a respeito do futuro da democracia na Alemanha, depois da Segunda Guerra Mundial, por acreditarem que vários aspectos da sociedade alemã eram muito autoritários, e tendiam a prejudicar as relações políticas democráticas. Esses observadores se preocupavam sobretudo com a tendência das instituições sociais de todos os tipos a adquirirem formas de domínio e submissão – a família, as escolas, as igrejas, as empresas e, de modo geral, todo o relacionamento entre as autoridades governamentais (civis ou militares) e os cidadãos comuns. O fato de que era preciso instituir uma democracia política num ambiente social preponderantemente autoritário não auspiciava o futuro da democracia na Alemanha. Hoje, contudo, há observadores que vêem com maior otimismo a perspectiva da democracia naquele país, justamente por acharem que o caráter autoritário das outras instituições sociais está em declínio.*

Governo e Estado

Em todas as sociedades as pessoas tendem a desenvolver expectativas mais ou menos padronizadas a respeito do comportamento social em uma variedade de situações. Aprendem a se conduzir como um hóspede, um pai, um neto; a ter "espírito esportivo", a agir como soldado, bancário, promotor, juiz, etc. Falamos, assim, em *funções* ou *papéis (roles)* que todos desempenhamos, passando

*N.R. – Convém lembrar que a "reorientação" democrática da República Federal da Alemanha se deu sobre forte tutela dos três aliados entre 1945 e 1953, no clima da chamada Guerra Fria. Wolfram F. Handrieder, *West German Foreign Policy, 1949 – 1963: International Pressure and Domestic Response* (Stanford, Stanford University Press, 1967).

de um para outro rapidamente.

Nos sistemas políticos complexos e estáveis há um desenvolvimento dos papéis políticos. Destes, os mais evidentes são os exercidos pelos que elaboram, interpretam e aplicam normas de cumprimento obrigatório pelos membros do sistema político. A coleção dessas *funções*, num sistema político dado, constitui seu *governo*. Como é natural, em cada momento esses papéis, ou funções, são desempenhados por indivíduos determinados, pessoas concretas – o Senador Fulano, o Governador Beltrano, o Prefeito Sicrano. Mas em muitos sistemas os papéis permanecem inalterados, mesmo quando exercidos por uma sucessão de indivíduos, embora diferentes atores possam interpretar o mesmo papel de maneiras diferentes. Nos Estados Unidos, por exemplo, Jefferson, Jackson, Lincoln, Theodore Roosevelt, Wilson e Franklin Roosevelt ampliaram sucessivamente o papel da presidência, expandindo-o além do que tinha sido no momento em que passaram a exercê-lo, fazendo com que as pessoas passassem a ter uma maior expectativa a respeito do que um presidente podia ou devia fazer, legitimamente. Nelson Polsby afirma: "Há tantas maneiras diferentes de ser presidente quanto o número de pessoas desejosas de exercer a função presidencial"[10]. Contudo, as expectativas existentes com relação ao papel apropriado a ser desempenhado pelo presidente podem limitar as inovações pretendidas pelo ocupante do cargo – um fato dramatizante pela decisão tomada pelo presidente Johnson, dos Estados Unidos, em 1968, quando preferiu não se candidatar à reeleição porque não podia exercer a função presidencial de maneira que considerava adequada.

O leitor poderá perguntar, porém, se ao definir "Governo" como fizemos não estaremos criando um novo problema. Se há uma grande variedade de sistemas políticos – dos sindicatos às universidades, países e organismos internacionais – que dizer sobre o *Governo?* Quando nos referimos ao "Governo", nos Estados Unidos ou no Brasil, todos sabemos o que queremos dizer. De todos os governos existentes nas várias associações, em determinado território, há um que admitimos de modo geral como "o Governo". Que é que o caracteriza, comparativamente aos outros "governos"?

Podemos considerar três tipos de resposta:

1) "O Governo" tem objetivos "mais elevados" e "mais nobres". Esta resposta apresenta pelo menos três dificuldades. A primeira é que, como as pessoas discordam a respeito do que é um objetivo "mais elevado" ou "mais nobre", e até mesmo sobre se um determinado objetivo está sendo seguido, este critério pode não ajudar muito a definir que "governo" corresponde ao "Governo". Em segundo lugar, a despeito do fato de que as pessoas muitas vezes discordam a propósito da maneira de ordenar os objetivos ou valores, e podem até mesmo achar que os objetivos do Governo são ruins, a verdade é que elas concordam com o que é (e não é) o Governo. Um anarquista, por exemplo, não tem dúvidas de que está sendo oprimido pelo Governo. Em terceiro lugar, que dizer sobre os maus Governos? Por exemplo: devemos admitir que tanto os Governos democráticos como os totalitários têm objetivos nobres? Este ponto parece logicamente absurdo.

Esta resposta confunde, portanto, o problema de como definir o Governo com a tarefa mais difícil, e mais importante, de escolher um critério que caracterize o "bom" e o "mau" Governo. Antes de decidir qual é a melhor forma de Governo, precisamos saber em que consiste o Governo.

2) Aristóteles nos sugere outra possibilidade: "o Governo" pode ser distinguido pelo caráter da associação à qual pertence – a saber, uma associação política que é auto-suficiente, no sentido de que possui todas as qualidades e recursos necessários para uma boa vida. Esta definição apresenta algumas das mesmas dificuldades da primeira. Além disso, se fosse aplicada estritamente, deveríamos concluir que não existe nenhum Governo. A interpretação idealizada de Aristóteles da cidade-Estado se afastava muito da realidade. Atenas não era auto-suficiente do ponto de vista cultural, econômico ou militar. Na verdade, os atenienses não tinham condições de garantir sua própria paz ou independência; sem aliados, não podiam sequer manter a liberdade dos seus cidadãos. O que era verdadeiro com relação às cidades gregas é igualmente verdadeiro hoje.

3) O Governo é qualquer Governo que consegue regulamentar de modo exclusivo o uso legítimo da força física na implementação das regras que aplica a um determinado território[11]. O sistema político que reúne os residentes desse território e o respectivo Governo constituem um Estado[12].

Esta definição sugere imediatamente três questões:

1) Os indivíduos que não atuam como representantes do Governo nunca podem usar a força de modo legítimo? E os pais que batem nos filhos? A resposta é a seguinte: O Governo de um Estado não *monopoliza* necessariamente o uso da força, mas tem autoridade exclusiva para definir os limites dentro dos quais a força pode ser usada legitimamente. A maioria dos Governos permite aos indivíduos o uso da força, em certas circunstâncias. Por exemplo: embora muitos Governos proíbam as punições cruéis ou excessivas impostas pelos pais aos filhos, permitem que estes últimos sejam espancados. Por outro lado, o boxe – um esporte baseado na violência física – é permitido em muitos países.

2) E criminosos que não são apanhados pela rede da justiça? Afinal, não há país que esteja livre de assaltos, homicídios e outras formas de violência, e os criminosos podem escapar às sanções da Lei. Contudo, o ponto é que a pretensão do Governo de regulamentar a violência é sustentada quando só poucas pessoas se dispõem a contestar seriamente o direito exclusivo do Estado de punir os criminosos. Assim, existe a violência criminosa, mas ela não é legítima.

3) E as circunstâncias em que a violência e a força se generalizam, como acontece durante uma revolução ou guerra civil? Neste caso, não há uma resposta singular que satisfaça. Em alguns períodos o Estado pode deixar de existir, por não haver Governo capaz de sustentar sua pretensão de regulamentar exclusivamente o uso legítimo da força física. Vários Governos podem disputar este privilégio; um território até um certo momento administrado pelo Governo de um Estado pode ser dividido, passando a ser administrado pelos Governos de dois ou mais Estados.

Podemos ter razoável certeza de uma coisa: Quando muitas pessoas, num determinado território, começam a pôr em dúvida a pretensão de um Governo de regulamentar a força, o Estado existente corre o perigo de dissolução.

CAPÍTULO II
A ANÁLISE POLÍTICA

Virtualmente ninguém está fora do alcance de algum sistema político. A política é um fato inevitável na vida do homem. Não há quem não se envolva em algum momento em algum tipo de sistema político.

A política é inescapável, e inescapáveis são também suas conseqüências. Esta afirmativa poderia outrora ser considerada retórica, mas hoje é um fato brutal, palpável. As alternativas de destruir a humanidade ou criar condições políticas que permitam a sobrevivência da espécie é neste momento o objeto de uma escolha – feita pela política e por políticos.

Há, portanto, uma resposta evidente à pergunta sobre *por que analisar a política.* Algumas pessoas podem preferir estudar a política de modo distante, contemplativo, mas não há dúvida de que existem outros campos mais satisfatórios para a contemplação. A melhor razão para aprimorar nossa capacidade de análise política é o fato de que esta análise nos ajuda a compreender o mundo em que vivemos, a fazer escolhas mais inteligentes entre as alternativas que enfrentamos, a influenciar as transformações inerentes a todo sistema político. Para agir de forma inteligente no terreno da política é preciso selecionar cuidadosamente nossos objetivos, para alcançar a maior parte deles com o custo mais baixo possível.

Quatro Orientações

Para compreender, e para agir de forma inteligente, formulamos muitas vezes uma indagação fundamental, que varia, como é natural, de situação para situação. Freqüentemente esta indagação assume a seguinte forma: *como posso agir para melhorar esta situação*? (A situação pode ser minha, da minha família, da minha firma, do meu país; dos pobres, dos mais capacitados, do povo, de toda a humanidade). Mas há outra pergunta que precisa ser feita previamente: em que consistiria "melhorar" a situação? Como distinguir o melhor do pior? E surge uma terceira pergunta: como acontecem as coisas no mundo real? Por exemplo: Se acredito que a paz é melhor do que a guerra, e quero prevenir a guerra, preciso fazer alguma coisa a respeito das causas da guerra. Mas, quais são as causas da guerra? Estas três perguntas pressupõem as respostas a uma quarta indagação, de tal modo fundamental, que muitas vezes presumimos que suas respostas são evi-

dentes, e nem temos consciência de que há uma pergunta a ser respondida. Esta indagação fundamental diz respeito ao *sentido* dos termos e das afirmativas que faço. Por exemplo: como defino *guerra?* Como devo distinguir a guerra de outras formas de violência?

Cada pergunta representa uma orientação diferente com respeito ao mundo. A primeira nos orienta no sentido da descoberta de uma *política.* Com a segunda procuramos identificar *normas,* ou critérios, para avaliar políticas alternativas. Com a terceira, procuramos descobrir relações *empíricas* entre elementos do mundo real. A quarta representa uma tentativa de elucidar *significados.* Assim, falamos sobre orientação de uma política, orientação normativa, orientação empírica, orientação semântica. Dependendo da questão em que focalizamos nossa atenção, num dado momento da análise política, nos referimos à análise de uma política, à análise normativa, empírica e semântica (ou conceitual).

A ORIENTAÇÃO EMPÍRICA

A *análise empírica* é mais evidente nas ciências naturais, mas está presente também nas ciências da sociedade e do comportamento.

Os cientistas procuram descrever, explicar e prever sistematicamente acontecimentos dentro do seu domínio de investigação. Procuram identificar e descrever relações estatísticas, probabilísticas, funcionais e causais entre ocorrências, coisas e pessoas. Exemplos de proposições empíricas aparentemente verdadeiras são a lei da inércia de Galileu; a segunda lei de Newton; a lei dos gases de Boyle; a equação $e = m^2$ de Einstein. Outros exemplos, menos elegantes porém importantes, e provavelmente verdadeiros, são as afirmativas de que a aspirina alivia a dor de cabeça e fumar provoca câncer no pulmão, de que os operários de modo geral se inclinam mais do que as pessoas de classe média a votar em candidatos esquerdistas.

A orientação empírica não se limita à ciência. Esta é apenas um desenvolvimento mais sistemático e refinado de orientação que é básica em todas as pessoas. Ninguém poderia viver sua vida diária sem uma orientação empírica com relação à realidade. Tudo que fazemos – mesmo os atos mais simples, como escovar os dentes, por exemplo – se relaciona de forma inescapável com nossas crenças a respeito da natureza empírica do mundo (crenças que podem ser falsas). O que dissemos a propósito do papel das crenças na nossa vida quotidiana se aplica também às crenças científicas. De modo geral, a validade das proposições empíricas – mesmo das "leis científicas" – depende do modo como o observador percebe e interpreta o mundo. Portanto, as proposições empíricas podem ser alteradas ou refutadas à luz de novas observações, percepções, experiências ou interpretações. É importante lembrar, portanto, que quando nos referimos a uma orientação empírica temos em mente uma espécie de pergunta implícita, e a resposta explícita (crença, proposição, lei científica ou premissa empírica baseada no senso comum) pode não ser verdadeira.

A ORIENTAÇÃO NORMATIVA

A *análise normativa* é característica da religião e da filosofia, tornando-se particularmente evidente em campos tais como os da ética e da filosofia política. Como a orientação empírica, a orientação normativa é uma parte inescapável de nossas crenças e ações. Mesmo nos aspectos mais mundanos da vida agimos com base na crença de que algumas coisas são melhores do que outras. Até aqueles que professam só buscar o próprio interesse precisam ter alguma *noção* sobre a natureza desse interesse: será ele a felicidade? A riqueza? O prazer?

Quando uma orientação normativa estimula uma busca de conhecimento mais sistemática, responde muitas vezes a perguntas como: Que queremos dizer por "bom" ou "melhor"? Haverá um melhor critério singular para avaliar o que é bom – tal como a felicidade, a liberdade, a igualdade, ou a justiça? Em caso afirmativo, de que modo estão interligados estes critérios? Como podemos saber o que é "bom"? Podemos dizer que nosso conhecimento do que é "bom" é objetivo (no mesmo sentido em que acreditamos que nosso conhecimento no campo das ciências naturais é objetivo), ou será ele total ou parcialmente subjetivo? Estamos obrigados a buscar o que é "bom"? Por que razão?

A ORIENTAÇÃO EM TERMOS DE POLÍTICAS A SEGUIR

A orientação em termos de *políticas (policies)* a seguir procura identificar as ações destinadas a construir uma "ponte" entre a situação existente e um futuro possível, que acreditamos será melhor. Vemos que algo é insatisfatório, queremos transformá-lo de modo que se torne mais satisfatório, e buscamos uma solução: uma *política,* isto é, uma conduta que nos leve do ponto onde nos encontramos para o ponto aonde queremos chegar. Este é um exercício que todos praticamos, ao escolher roupas, um colégio, um prato no cardápio do restaurante, um candidato no qual votaremos nas eleições.

Hoje, a análise sistemática das políticas é feita pelas pessoas responsáveis pela conduta dos Governos, das firmas, e organizações de modo geral. Contudo, embora a prática da análise de políticas deva ser tão antiga quanto o pensamento humano, como atividade intelectual metodizada ela é comparativamente nova. Neste particular, a análise das políticas difere da análise empírica e da normativa, que há milhares de anos constituem atividades intelectuais sistemáticas.

A essência da orientação em termos da política a seguir focaliza as alternativas existentes e suas conseqüências. A desejabilidade de adotar uma política determinada vai depender dos objetivos em vista (por exemplo: a redução do nível de desemprego) e da natureza de uma situação específica (a economia está inflacionada? Em recessão? Estagnada?). Na prática, portanto, a análise das políticas, feita de maneira sistemática, reflete muitas vezes as características especiais de uma situação concreta, os objetivos particulares e uma análise empírica ex-

traída de algum campo especializado do conhecimento – a economia, a medicina, a ciência política, etc. Discute-se, hoje, a respeito da possibilidade de que a análise das políticas se transforme num campo especial do conhecimento.

A ORIENTAÇÃO SEMÂNTICA

A *análise semântica* procura elucidar significados, em especial o significado dos conceitos mais importantes (por isto é chamada às vezes de "análise conceitual"). Exemplos de análise semântica são o primeiro capítulo deste livro, que procura esclarecer o sentido do termo "política", e o presente capítulo, que estuda o que entendemos por "análise política". No próximo capítulo, quando exploraremos o sentido de alguns conceitos capitais (poder, influência, autoridade), estaremos fazendo também análise semântica.

O esclarecimento do sentido dos termos que usamos é um elemento importante da análise política, porque muitos desses termos não têm uma definição aceita ordinariamente. *Democracia, liberdade, revolução, coerção, poder, igualdade* – todos estes termos são notoriamente ambíguos; seu sentido varia, mesmo entre os cientistas políticos e os especialistas em filosofia política. As tentativas feitas para esclarecer esses diferentes significados, ou para especificar um sentido particular, não resultaram até hoje em acordo generalizado[13].

O Inter-relacionamento das Quatro Orientações

Diz-se às vezes que a análise empírica procura alcançar o conhecimento *do que é;* a orientação normativa, o conhecimento *do que deve ser;* e a orientação com respeito às políticas a seguir, o conhecimento *de como chegar do que é ao que deve ser.* Esta afirmativa é exata. Contudo, seria um erro acreditar que cada orientação busca conhecimento de um tipo completamente independente dos outros.

A análise das políticas requer a compreensão *do que é* como *do que deve ser;* é uma combinação específica aplicada a circunstâncias concretas tanto da análise empírica como das premissas normativas. Uma política seria julgada má se se baseasse num falso entendimento do mundo, de modo que não levasse aos resultados almejados. Um bom exemplo seria a escolha de determinada política, para controlar a inflação, que na verdade piorasse o surto inflacionário. Dizemos também que uma política é má se ela leva ao que consideramos uma má conseqüência – mesmo que tal efeito fosse previsto. A política nazista de eliminação dos judeus era má porque seu objetivo era mau; a eficácia dos meios empregados em tal eliminação só podia tornar pior a política em si.

Embora seja óbvio que ao analisar uma política precisamos examinar meios e fins, supõe-se às vezes que a análise normativa trata apenas dos fins, e a análise empírica, dos meios. A dificuldade desta concepção reside no fato de que, como já indiquei, toda análise normativa pressupõe uma crença empírica. Uma pressuposição pode ser relativamente trivial, óbvia, ou geralmente aceita – como a

idéia de que a maior parte das pessoas prefere o prazer à dor. Contudo, qualquer análise normativa mais completa se baseia ordinariamente num conjunto de crenças bastante elaborado, cuja validade não é óbvia, nem universalmente aceita.

Pode parecer razoável concluir, portanto, que a análise das políticas exige as duas outras modalidades de análise; que a análise normativa exige crenças empíricas de algum tipo; mas que é possível proceder a uma análise empírica sem premissas normativas ou de política. Dentro desta perspectiva, a ciência – inclusive a ciência social – procura descobrir o conhecimento objetivo, que independe das normas que determinam o que é bom e o que é mau. O cientista procura descobrir e descrever *o que é*, não prescrever *o que deveria ser*.

Este ponto de vista implica, porém, algumas perguntas, cujas respostas são objeto de furiosa controvérsia: o conhecimento objetivo é realmente possível – mesmo nas ciências naturais? Se é assim, ele é possível também nas ciências relacionadas com os seres humanos? Por outro lado, mesmo que a resposta a estas duas perguntas fosse afirmativa, seria desejável procurar o conhecimento empírico sem qualquer preocupação com os valores? Estas são questões altamente controvertidas.

Alguns setores alegam que a análise política envolve sempre, pelo menos implicitamente, alguma orientação empírica e normativa. Os que apóiam este ponto de vista lembram que, na prática, as orientações empírica, normativa e de política aparecem muitas vezes combinadas na análise política. De fato, às vezes essas orientações se misturam de tal forma que não podemos ter certeza sobre as intenções do autor. Por exemplo: se alguém nos diz, ou lemos em alguma parte, que "os norte-americanos sempre preferiram a democracia a outras formas de governo", podemos ficar especulando se esta afirmativa deve ser entendida puramente como descrição empírica ou se se trata de uma recomendação da democracia, interpretada como a melhor forma de governo. Claramente, o sentido que atribuímos a proposições deste tipo depende, em parte, de como interpretamos as intenções do autor da afirmativa. Na medida em que as interpretamos mal, atribuiremos um sentido equivocado ao sentido da afirmativa em si mesma. Este tipo de ambigüidade é comum na análise política, não só porque o analista político não evidencia sua intenção mas também porque o leitor ou ouvinte às vezes lhe atribui uma orientação que pode não ter sido pretendida[14].

Análise Semântica: O Problema das Definições

A análise das políticas, a análise normativa e a análise empírica demandam certas pressuposições que raramente são explicitadas na própria análise. Por exemplo: toda análise empírica se baseia na premissa de que o universo não é caótico; que apresenta certas regularidades, algumas das quais podem ser percebidas; que a prova da existência de uma regularidade pretérita fornece uma base racional para a expectativa de que a mesma regularidade ocorra no futuro, em idênticas circunstâncias. Por trás de cada premissa encontramos, normalmente, outra premissa. Por isso toda análise admite, no ponto de partida, alguns pressu-

BH/UFG

postos que não são discutidos. Se não fosse assim, estaríamos numa "regressão infinita", e nunca poderíamos iniciar nossa análise.

Além de várias premissas filosóficas, os três tipos de análise política pressupõem um considerável acordo a respeito do sentido dos termos elementares. Alguns termos simplesmente precisam ser deixados sem definição; do contrário, entraríamos também numa "regressão infinita", ou num círculo vicioso, em que cada termo fosse definido mediante o emprego de outros termos, que por sua vez fossem definidos mediante o uso dos primeiros, *ad infinitum.* Ao definir a maioria dos termos precisamos parar, mais ou menos arbitrariamente, nos sentidos que acreditamos estar contidos na linguagem ordinária.

Uma fonte de dificuldade, porém, é o fato de que algumas pessoas (inclusive alguns estudiosos) discordam não só a respeito dos termos, mas sobre o que é uma definição. Um método bastante comum de elucidar o sentido de um termo consiste em estipular uma definição – presumivelmente, mantendo concordância com os sentidos mais importantes das palavras, registrados nos dicionários. Uma definição deste tipo é chamada *nominal,* e pode ser entendida como uma proposta de acordo a respeito do uso dos termos[15].

O uso nítido da terminologia nos ajuda a entender com clareza a política – uma atividade em que a linguagem é empregada muitas vezes ambiguamente, por vezes com objetivos propagandísticos. Contudo, é preciso levar em conta os limites das definições. As definições nominais, por exemplo, nada nos dizem sobre os "fatos" – sobre o que acontece no mundo "real". Não se pode provar que um fato da realidade política, econômica, ou de outra natureza seja verdadeiro ou falso simplesmente definindo um termo. As definições nos ajudam a compreender a linguagem, mas, por si mesmas, não nos permitem compreender o mundo "real". Para isso necessitamos de *proposições empíricas,* que afirmam mais do que as definições – fazem afirmativas que, pelo menos em princípio possam ser confirmadas ou refutadas pela experiência.

Eis um exemplo de afirmativa empírica: em 1947, nenhum país com um produto nacional bruto *per caput* de menos de US$ 200 tinha um partido de oposição legal com mais de dez por cento dos lugares no Legislativo. Para decidir se esta afirmativa é verdadeira, precisamos definir cuidadosamente seus termos. Que devemos entender por "partido de oposição legal"? Contudo, por mais que discutamos as definições, não teremos condições de provar a validade da proposição se não examinarmos certos "fatos" – dados empíricos, informação a respeito do mundo real, no ano de 1947. (Incidentalmente, seria possível refutar a afirmativa com pelo menos um caso: a Índia). Explicado assim, o que dissemos parece óbvio; contudo, é comum a dificuldade em distinguir entre uma definição e uma proposição empírica, no campo da análise política.

Consideremos, por exemplo, a questão (muito debatida) das relações entre capitalismo, socialismo e democracia. Usando os termos definidos no primeiro capítulo deste livro, podemos relacionar quatro relações logicamente possíveis (vide a Figura 3). Nenhuma dessas combinações é excluída pela definição. Se cada uma das combinações existe de fato, ou não (ou a probabilidade de que exis-

ta), é algo que exigirá uma análise empírica dos sistemas econômicos passados e atuais. Como os defensores do capitalismo às vezes argúem, é verdade que a democracia não poderia existir nas nações industrializadas sem uma economia capitalista? É verdade, como Lenin e outros pensadores e líderes comunistas têm dito, que uma economia capitalista só pode existir associada a uma ditadura política? Embora questões deste tipo não sejam fáceis de responder, nunca chegaríamos a respondê-las simplesmente examinando definições. O ponto importante é que a formulação de definições pode ajudar na análise semântica, que por sua vez pode ajudar a compreensão das afirmativas de análises normativa, empírica e de políticas. Contudo, a análise semântica nunca pode substituir estas outras análises.

	O sistema político é:	*O sistema econômico é:*
I	democrático	capitalista
II	democrático	socialista
III	ditatorial	capitalista
IV	ditatorial	socialista

Figura 3

Análise Política e Ciência Política

Nos campos do ensino e da pesquisa, no meio acadêmico dos Estados Unidos da América, a expressão *ciência política* (usada em lugar de "análise política") difundiu-se amplamente neste século; a partir da década de 1950, essa expressão se popularizou também em outros países[16]. A matéria estudada nos departamentos universitários de ciência política, pelos cientistas políticos (às vezes chamados de politicólogos) é, naturalmente, a *análise política.*

Embora o termo "ciência política" sugira uma orientação exclusiva no sentido da análise empírica, não é o que acontece[17]. Os cientistas políticos e os departamentos acadêmicos de ciência política se preocupam com todos os quatro tipos de análise política. Esses departamentos mantêm alguns cursos com o objetivo de descrever e estudar os sistemas políticos existentes, e outros destinados a estudar idéias normativas, especialmente as que foram desenvolvidas pelos grandes pensadores políticos. Como as idéias desses pensadores, muitos cursos combinam a análise normativa com a empírica; conforme já vimos, qualquer curso que focalize a análise normativa precisará incluir também a análise empírica. Assim, a *Política* de Aristóteles contém uma discussão vital sobre as revoluções. Como nenhum curso de ciência política pode desenvolver-se por muito tempo sem dar alguma atenção aos conceitos utilizados nessa ciência, ele precisará incluir também a análise semântica.

Uma boa parte da ciência política sempre conteve implícita uma análise de políticas. A maioria dos cientistas políticos tem naturalmente opiniões pes-

soais sobre temas de política governamental. No entanto, só recentemente os cientistas políticos procuraram desenvolver instrumentos intelectuais úteis à compreensão de alternativas de política existentes em situações particulares, para chegar à recomendação de determinadas políticas[18]. É muito cedo ainda para saber qual será a contribuição dos cientistas políticos para a análise de políticas[19]. É possível que, como disciplina acadêmica, esta análise precise abranger vários campos das "ciências políticas" – o direito, a economia e a ciência política propriamente dita. *

A Análise Política Empírica: Arte ou Ciência?

A análise política empírica será uma ciência ou uma arte? Na minha opinião é as duas coisas, na medida em que muitos dos seus aspectos podem ser dominados mais facilmente pela prática, e o treinamento supervisionado é uma arte. Por outro lado, quando quem a aplica testa escrupulosamente suas teorias e generalizações, tomando como ponto de referência dados experimentais, mediante observação cuidadosa, classificação e mensuração, a análise política empírica é científica na sua abordagem. Na medida em que esse método leva a proposições testáveis, de caráter geral, a análise política pode ser considerada como científica também nos seus resultados.

A opção entre abordar a análise política empírica como arte ou ciência constitui tema de debate caloroso. Vista como ciência, encontramos ainda uma diferença, entre os que procuram emular as ciências naturais, como a física e a química, e os que acreditam que o estudo do comportamento humano é intrinsecamente distinto do estudo da natureza em suas manifestações não-culturais.

Muitos dos que adotam este último ponto de vista argumentam que não podemos chegar a compreender efetivamente uma ação humana se não atentarmos para seu sentido subjetivo: o sentido que tem, para quem a executa, a intenção que a preside. Uma partícula atômica, por exemplo, não tem uma intenção; para o físico seu comportamento é desprovido de significação subjetiva. Por isso a física se limita a descrever a atividade de modo puramente externo, em termos físicos. Mas mesmo uma ação simples como votar não pode ser compreendida meramente como atividade física. Poderíamos imaginar o modo como o gesto de votar seria percebido por um marciano que não conhecesse nossa linguagem e não tivesse a menor idéia a respeito do que os habitantes terrestres estivessem fazendo. Do ponto de vista do observador marciano, entrar numa cabine de votação e numa cabine telefônica pareceriam ações muito semelhantes.

O caráter incompleto das descrições puramente externas e físicas da atividade humana, combinado com a dificuldade em chegar a uma compreensão adequada das características subjetivas que dão à conduta humana uma boa parte da

*N.R. – Para uma visão da evolução da Ciência Política no Brasil, ver: Bolivar Lamounier, "A Ciência Política no Brasil", em Laounier org., *A Ciência Política nos Anos 80* (Brasília, Editora da Universidade de Brasília, pp. 407-433); e Bolivar Lamounier e Fernando H. Cardoso, "A Bibliografia de Ciência Política sobre o Brasil (1949-1974)", *DADOS*, 18 (1978), pp. 3-32.

sua importância, levou alguns estudiosos à visão pessimista de que compreender "cientificamente" uma ação humana é impossível. Outros consideram, com um certo otimismo, que os problemas envolvidos por esta compreensão são difíceis, mas não insuperáveis. Os pessimistas sofrem com a fraqueza habitual do perfeccionismo. Neste caso, o perfeccionista parece dizer que não há nada que valha a pena entre a ignorância profunda, num extremo, e o conhecimento das regularidades que encontramos na física e na química, no outro extremo. Isto é absurdo. Não há dúvida de que uma certa redução da nossa incerteza é melhor do que a incerteza total. Ninguém pode argüir seriamente que a investigação sistemática não tem condições de ampliar nosso conhecimento, e portanto de reduzir nossa incerteza.

É verdade, porém, que a incerteza parece ser uma característica essencial de toda a vida política. A análise política sistemática pode reduzi-la em parte; contudo, mesmo a melhor análise política deixa um grau elevado de incerteza na nossa compreensão da atividade política. Pelo futuro previsível a única certeza a respeito da vida política parece ser esta incerteza. Por isso a ação política inteligente terá que se basear na premissa de que o conhecimento político tem limites claros, embora não permanentes. Nos Capítulos que seguem encontraremos alguns fatores que provocam incerteza no nosso conhecimento político. No Capítulo X vou sugerir algumas formas de lidar com essa incerteza.

Análise Política e Prática Política

Embora a análise política sistemática e a prática política se superponham, precisamos distinguir uma da outra. Como acontece no campo da arte, uma pessoa capaz de analisar e criticar não é necessariamente um bom executante.

A capacidade de fazer uma análise política é diferente da eficácia na ação política. Na história norte-americana, sabemos que James Madison foi um analista político brilhante. Seus discursos na Convenção Constituinte de 1783, e os Capítulos que escreveu para *The Federalist* * o demonstram. Como presidente, contudo, Madison foi medíocre. Em contraste, Franklin Roosevelt tinha muita habilidade, intuição e astúcia como líder político, e teve êxito como presidente; no entanto, não enconraremos nos documentos e cartas que escreveu uma análise do modo como atuava na Presidência comparável aos estudos feitos, muitos anos depois, por vários estudiosos. Mesmo que Roosevelt tivesse tentado descrever sua atuação política, teria conseguido? Vale lembrar que o artista consumado muitas vezes não consegue explicar como e por que exerce tão bem sua arte.

Algumas vezes, as duas coisas vêm juntas. Woodrow Wilson, por exemplo, foi historiador e cientista político antes de ser político. O livro *Congressional Government,* que escreveu em 1884, quando tinha apenas 28 anos, ainda hoje é lido nos Estados Unidos – mais de um século depois. Por outro lado, como go-

*N.R. – Esta importante obra de análise política foi publicada pela Editora da Universidade de Brasília em 1984.

vernador de New Jersey e como presidente, Wilson demonstrou uma elevada proficiência, até que a oposição aos seus objetivos pôs em evidência certos aspectos da sua personalidade que o prejudicaram como político[20]. Na verdade, todo político precisa ter uma certa capacidade para a análise política, embora muitas vezes não consiga explicar tudo o que sabe. A complexidade das políticas nacional e internacional hodiernas, que cresce rapidamente, exige o aumento correspondente da competência analítica dos líderes políticos. O tradicional chefete político, cujo conhecimento da política era estreito e paroquial, é uma figura que está desaparecendo da vida política norte-americana, em parte porque não consegue enfrentar os problemas complexos da nossa era de energia nuclear e satélites artificiais. *

Algumas Questões Políticas Inevitáveis

A política é uma experiência antiga e universal. De modo particular, a análise política prosperou em todas as culturas que receberam a enorme herança dos gregos pré-cristãos – este povo pouco numeroso, mas que teve tão grande influência. Como muitas artes e ciências, a análise política alcançou um extraordinário grau de sofisticação entre os gregos dos tempos de Sócrates, Platão e Aristóteles, vinte e cinco séculos atrás. Desde aquela época, a civilização do Ocidente vem dando à história grandes pensadores políticos, que procuraram resposta para as questões fundamentais. Na verdade, não é um exagero dizer que todos os grandes pensadores políticos, cujas obras têm hoje interesse, fizeram estas mesmas perguntas. Entre elas, as mais importantes são:

1) Qual o papel do poder e da influência nos sistemas políticos? Por exemplo: há uma "elite dirigente" nos Estados Unidos da América?

2) Que têm de comum os sistemas políticos, e em que diferem uns dos outros? Por exemplo: a desigualdade política é um elemento inevitável que ocorre em todos esses sistemas?

3) Quais são as condições que levam à estabilidade, à mudança e à revolução em diferentes sistemas políticos? Que é necessário para que se mantenha a paz e se evite a violência? Por exemplo: pode um governo popular ter êxito numa nação emergente? O desenvolvimento econômico rápido pode ajudar os governos populares e evitar intervenções militares nessas nações?

4) De que forma as pessoas se comportam politicamente? Quais são as características do *Homo politicus?* Por exemplo: os políticos são fundamentalmente pessoas que buscam o poder?

5) Qual o melhor tipo de sistema político? Como é possível avaliar diferentes tipos de sistema político? Por exemplo: podem os norte-americanos justificar sua crença de que não há melhor sistema do que a democracia?

6) Como podemos agir com prudência no meio da grande incerteza que pa-

*N.R. – No Brasil, o melhor exemplo desta dualidade talvez seja o do cientista político e senador Fernando Henrique Cardoso.

rece caracterizar a vida política? Por exemplo: devem os governos experimentar mais, antes de tomar decisões sobre as políticas a seguir?

O leitor encontrará uma discussão a propósito da primeira pergunta nos Capítulos Três e Quatro; da segunda, nos Capítulos Cinco e Seis; da terceira, no Sete; da quarta, no Oito; da quinta, no Nove; da sexta, no Dez.

A primeira indagação exige uma análise semântica, durante a qual é preciso definir o conceito fundamental. As três perguntas seguintes envolvem principalmente uma análise empírica. A quinta demanda mais uma discussão de análise normativa, e a última, de análise das políticas a seguir.

Todas as perguntas têm a mesma simplicidade infantil que caracterizam as grandes indagações que fazemos sobre a vida. São fáceis de formular, muito difíceis de responder. Este livro não pretende dar-lhes resposta, mas apenas fornecer alguns dos instrumentos analíticos necessários para procurar uma resposta de modo inteligente.

CAPÍTULO III
A INFLUÊNCIA POLÍTICA

"Controle", "poder", "influência" e "autoridade" não são palavras de uso exclusivo dos políticos e dos cientistas políticos. Ouvimos falar no "poder" do governo, do dinheiro; no "poder" espiritual; em "poder" econômico, "poder" nacional, "poder" presidencial.

Todos falamos em "poder", e admitimos que os outros sabem a que nos referimos. Conforme vimos no Capítulo I, o conceito de poder é fundamental para a análise política. A noção de política, e de sistema político, pressupõe que termos como "controle", "poder", "influência" e "autoridade" tenham um sentido definido. Na verdade, porém, estas palavras são ambíguas; seu significado é complexo, e às vezes nos escapa.

A Inexistência de Uma Terminologia Padronizada

Não há acordo geral sobre o sentido de palavras como "poder" e "influência", nem na linguagem do cientista político nem na linguagem comum. Os cientistas políticos empregam uma variedade de termos: "poder", "domínio", "dominação", "influência", "autoridade", "controle", "persuasão", "força", "coerção", etc. Por conveniência, podemos dizer que estes termos significam "influência". Os cientistas políticos muitas vezes não os definem; e quando o fazem, suas definições nem sempre são iguais. Embora tais termos tenham tido um papel fundamental na história da análise política, a maioria dos pensadores políticos parecem ter admitido, como o fez Aristóteles, que eram conceitos que não precisavam ser muito explicados, presumivelmente porque seu sentido podia ser compreendido pelos homens de senso comum[21]. Até mesmo Maquiavel, fascinado pelo jogo do poder, usou uma variedade de termos não-definidos para descrever e explicar a vida política. Na verdade, as últimas décadas provavelmente testemunharam mais esforços sistemáticos para definir tais conceitos do que todos os milênios anteriores na história do pensamento político[22]. Em conseqüência, houve uma grande melhoria no esclarecimento desses conceitos. Contudo, ainda hoje, os autores não usam os termos-significando-influência do mesmo modo: o que para um é "influência", para outro é "poder". Por enquanto, usarei estas duas palavras indistintamente.

PERGAMUM
BCH-UFC
BH/UFC R 994502 BH/UFC

Três Falácias na Análise do Poder

Falácia da unidade do poder. Muitas vezes pensamos no poder como uma unidade contínua, homogênea, que pode ser transferida de um ator para outro, mas não pode ser partilhada. Ou se tem todo o poder ou não se tem nenhum poder.

Em contraste com o que acontece com a riqueza, a posição social e outros valores, muitas pessoas não conseguem interpretar o poder como uma variável a que se pode atribuir uma variedade de valores. Para essas pessoas o poder só tem dois valores: zero ou um. Como a riqueza e a renda podem adquirir toda uma gama de valores – 10 centavos, 5 cruzeiros, 50.000 cruzeiros ou 5 milhões de cruzeiros –, é fácil conceber diferentes formas de distribuí-las entre os membros de um grupo. Quando o poder é visto unitariamente, só se admite uma forma de distribuição: alguns o têm na sua totalidade, outros simplesmente não o têm[23].

A tentativa de impor esta dicotomia à riqueza, à renda ou ao *status* social prejudicaria de forma absurda e desnecessária nossa capacidade de descrever sua distribuição em muitas sociedades. Embora seja difícil quantificar o poder, não há motivo para conceber deste modo o poder, a autoridade, o controle, o domínio ou a influência.

Falácia da confusão do poder com os recursos. Compare o leitor estas duas afirmativas:

1) "Dinheiro representa influência."

2) "Ao decidir em favor do aumento do subsídio à produção de leite, o presidente foi influenciado pelos produtores, que contribuíram fortemente para sua campanha eleitoral."

Na primeira afirmativa, *dinheiro* e *influência* parecem equivalentes. O dinheiro é concebido como uma forma de influência. O objetivo da proposição será definir "influência"? Se fosse assim, bastaria substituirmos uma palavra pela outra, em qualquer contexto. Se o fizermos, porém, verificaremos que tal substituição gera confusões, e até mesmo absurdos. Além disto, deixaríamos de perceber o sentido integral do que queremos afirmar. Consideremos, por exemplo, a afirmativa:

3) "O presidente tem muita influência sobre o Congresso, quando este decide a respeito do nível das despesas militares."

Substituindo "influência" por "dinheiro", teríamos:

4) "O presidente tem muito dinheiro sobre o Congresso, quando este decide a respeito do nível das despesas militares."

Que quer isto dizer? "Tem dinheiro para lidar com o Congresso?" "... para influenciar o Congresso?"

Não sabemos como completar a frase sem alterar o sentido de "influência", ou então afastar a suposta equivalência de "dinheiro" e "influência".

Quando definimos "influência" ou "poder" simplesmente como o equivalente a recursos perdemos especificidade e ignoramos um problema empírico relevante – saber se a relação de influência deve ser explicada pelo modo como um

dos atores que dela participa usa seus recursos. Fazemos uma afirmativa sem investigá-la e sem procurar demonstrá-la.

Falácia da confusão do poder com os prêmios e privações. Vamos considerar as seguintes afirmativas:

a) "Como os produtores de leite contribuíram pesadamente para sua campanha eleitoral"

b) "o presidente foi influenciado por eles"

c) "ao decidir aumentar o subsídio à produção de leite. Em conseqüência,"

d) "a renda desses produtores aumentou."

Vale notar que *(d)* é uma *conseqüência* de *(c)*, e portanto, indiretamente, uma conseqüência de *(a)* e *(b)*. A decisão presidencial ajuda a explicar o aumento da renda dos produtores de leite, da mesma forma como *(a)* ajuda a explicar *(b)* e *(c)*. Estas relações aparecem na Figura 4.

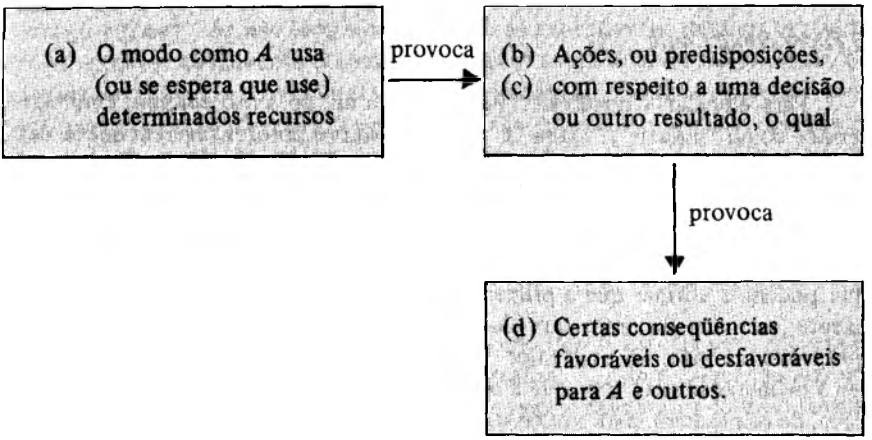


Figura 4

Se definíssemos "influência", ou "poder", como equivalentes exatos a suas conseqüências, no tocante à distribuição de prêmios e de privações, estaríamos também tratando de questões empíricas por decreto. Não demonstraríamos uma relação existente, – a proclamaríamos. Poder-se-ia supor que a diferença entre uma relação de influência *(b)*, com respeito a certos resultados ou decisões *(c)*, e se conseqüências de tal relação, em termos de prêmios e de privações *(d)*, é tão óbvia que não permitiria uma confusão. Infelizmente, não é assim. Há trabalhos importantes no campo da teoria social que confundem as duas coisas[24].

O Significado de "Influência"

Há um acordo geral a respeito do fato de que os termos – que significam influência – se referem a relações entre seres humanos. Posso falar do "poder do

BH/UFG

homem sobre a natureza", ou do "poder" que exerço sobre meu cão; um teólogo pode mencionar o "poder de Deus", ou a "influência divina sobre os acontecimentos". No campo da análise política, porém, os termos – que significam influência – se restringem normalmente às relações entre atores humanos.

No momento, podemos capturar o sentido de um tipo genérico de relação humana – a influência *manifesta* ou *explícita.* Admitamos que o leitor afirme: "Ordeno que todos os motoristas que estão dirigindo nesta rua mantenham seus veículos na pista da direita." A maioria das pessoas acharia que o leitor estaria sofrendo das faculdades mentais se insistisse em que havia demonstrado alguma influência sobre os motoristas. Por outro lado, se um policial fardado se colocar numa intersecção e dirigir o tráfego, não haverá dúvida de que estará exercendo influência sobre os motoristas.

Portanto, se há duas pessoas num sistema, *A* e *B, A* influenciará *B* na medida em que o comportamento de *B* se alterar no sentido desejado por *A.*

O Poder como Causa

Para elucidar a noção de "influência" à luz do senso comum, empreguei termos como "induzir", "causa" e "provar". Muitos autores sugerem que se defina "influência" como um tipo especial de *relação causal.* Assim, a afirmativa: "A influencia B para fazer X" seria enunciada assim: "A causa da ação X de B."[25] Vamos supor agora que duas pessoas estejam caminhando por uma calçada; uma encosta acidentalmente na outra, que deixa cair seu embrulho. Não há dúvida de que podemos afirmar que a primeira foi a *causa* (não-intencional) da queda do pacote; mas não diríamos que ela *influenciou* a outra para que deixasse cair o que levava na mão. Só usaríamos o verbo "influenciar" se aquela pessoa tivesse feito deliberadamente com que a outra deixasse cair o embrulho – para incomodá-la, de brincadeira, para roubar o embrulho ou por qualquer outra razão.

Parece, portanto, que quando isolamos a "influência" de todos os demais aspectos de uma interação humana, dando-lhe importância especial, o que nos interessa mais é o fato de que um dos participantes dessa interação consiga o que deseja (ou pelo menos se aproxime disso) fazendo com que a outra aja de determinada maneira. Queremos chamar atenção para a relação de causa-e-efeito entre o que A deseja e o que B faz. Recentemente, Nagel propôs uma formulação que acentua especificamente estes aspectos. Tal formulação, parafraseada, é a seguinte:

"Influência é uma relação entre atores tal que os desejos, preferências ou intenções de um ou mais atores afetem a conduta, ou a disposição de agir, de um ou mais atores distintos."[26]

INFLUÊNCIA MANIFESTA E IMPLÍCITA

Nagel demonstrou que uma definição de "influência", de acordo com estas linhas, permite abordar uma dificuldade antiga mais exitosamente do que as definições propostas até então. Esta dificuldade consiste na influência implícita

de A sobre B resultante da *expectativa* de B a respeito do que A deseja. A natureza da influência implícita ficará clara se a distinguirmos primeiramente da influência manifesta:

"Se A deseja o resultado X; se A age com a intenção de causar o comportamento de B no sentido de realizar X; e, se como resultado da ação de A, B procura realizar X, neste caso A exerce uma *influência manifesta* sobre B."

A influência manifesta é mais fácil de perceber do que a influência implícita, que resulta de expectativas. Em 1937, Friedrich[27] propôs a "regra das reações antecipadas", relativa à situação em que "um ator, B, ajusta sua conduta ao que acredita ser o desejo de outro ator, A, sem ter recebido qualquer mensagem explícita sobre as preferências ou intenções de A, direta ou indiretamente"[28].

Friedrich deu exemplos para demonstrar que se nos concentrássemos exclusivamente na influência manifesta, seríamos levados muitas vezes a subestimar ou mesmo a não perceber a influência de um ator importante – como a influência do Parlamento britânico sobre a condução da política externa pelo *Foreign Office*[29]. Se não levarmos em conta as expectativas, teremos dificuldade em explicar plenamente o efeito das eleições sobre as autoridades eleitas. Na medida em que uma dessas autoridades se orienta pelo resultado da eleição anterior, estará sendo influenciada manifestamente pelos eleitores; mas quando se guia pelo desejo de conseguir reeleição, e pela sua expectativa da futura reação dos votantes, ou dos contribuintes para sua campanha eleitoral, estará sujeita à influência implícita destes. As definições anteriores tornam difícil lidar com exemplos como estes, em que a influência é medida por expectativas. Agora, porém, temos condições de definir a influência implícita de forma consistente com nossa definição geral de influência.

"Se A deseja o resultado X, então, mesmo que A não aja com a intenção de causar o comportamento de B de modo a realizar X, estará exercendo influência implícita sobre B se seu desejo de que X se realize causar atos de B no sentido da realização de X."

Embora seja formalmente correta, é uma definição de linguagem muito pesada. Vamos dar outro exemplo: nos Estados Unidos, o representante Wilbur Mills era reconhecido como um dos congressistas mais influentes, devido ao papel que desempenhava como presidente da Comissão de Meios[30] da Câmara dos Representantes (que se ocupa de toda a legislação orçamentária), até pedir demissão desse posto, em 1974, devido a um escândalo pessoal. Não pode haver dúvida de que Mills tinha muita influência na Comissão de Meios. Também não se pode questionar o fato de que aquela Comissão tem grande influência na ação do Congresso em matéria tributária[31]. Contudo, aparentemente tanto a Comissão como a Câmara dos Representantes tinham também uma grande influência sobre Mills.

Quanto à Câmara, depois que o plenário rejeitou um dos primeiros projetos de importância apresentados por Mills, este passou a ter muito cuidado, evitando defender posições que pudessem ser derrotadas. Assim, devido a este esforço no sentido de antecipar as reações do plenário, os representantes exer-

ciam influência implícita sobre Mills. Além disso, dentro da Comissão, Mills se empenhava em conseguir consenso. "A essência da forma de liderança exercida por Mills, baseada na busca de consenso, é a dependência mútua – um relacionamento entre Mills e sua Comissão implicando uma dupla influência: de Mills sobre a Comissão, e desta sobre Mills.[32]" Pareceria, portanto, que a influência exercida por Mills sobre a Comissão era uma mistura das modalidades *manifesta e implícita.*

O Significado de "Mais Influência"

Agora que já vimos por que uma definição causal, de acordo com as linhas propostas, parece adaptar-se melhor a nosso objetivo, precisamos enfrentar um problema importante: como descrever a influência relativa de diferentes atores num sistema político, ou de um mesmo ator em diferentes períodos ou circunstâncias distintas.

Uma analogia pode ajudar. Os economistas muitas vezes querem saber como a renda e a riqueza se distribuem num país. Por exemplo, qual o coeficiente de desigualdade de renda nos Estados da América? Em que medida os tributos modificam a distribuição de renda? A desigualdade de renda entre pretos e brancos, entre homens e mulheres na força de trabalho está diminuindo?

Ao medir a renda, os economistas têm uma grande vantagem: a existência do dinheiro como meio de troca. Embora o dinheiro seja uma unidade conveniente para a mensuração da renda, não é uma medida perfeita. Contudo, para muitos fins o que queremos saber é a renda recebida sob a forma de dinheiro: a *renda monetária.* Mas como se poderia medir o poder ou a influência dos atores dentro de um sistema? Uma mensuração satisfatória nos deveria permitir a determinação do grau de influência do mesmo modo como os testes de inteligência indicam o QI, os termômetros medem os graus de temperatura e o dinheiro mede a renda. Poderíamos saber qual a influência relativa de cada ator. Infelizmente, porém, ninguém foi capaz, até hoje, de conceber tal unidade de medição[33].

O ESCOPO E O DOMÍNIO DA INFLUÊNCIA

O domínio da influência de um ator consiste no conjunto dos outros atores que recebem sua influência. O escopo da sua influência se refere aos assuntos em que tal influência se faz sentir. Assim, ao exercer influência, um ator influencia um certo domínio, composto de outras pessoas, com respeito a um escopo definido de ações ou predisposições.

Podemos calcular a renda total de uma família agregando a renda originada de várias fontes – salário, juros, aluguel recebido, dividendos, etc. Se somarmos a renda total de todas as famílias de uma categoria chegaremos a um valor agregado para aquela categoria. No caso da influência, porém, já é difícil estimar a influência relativa dentro de um dado escopo e domínio, e não saberíamos como

"somar" a influência de vários escopos e domínios, para chegar a um valor representativo da influência agregada.

Qualquer afirmativa sobre a influência que não indicar claramente o domínio e o escopo a que se refere correrá o risco de não ter sentido. Quando ouvimos dizer que "A é muito influente", vale a pena indagar: "Influente sobre que atores, com respeito a que assuntos?" Muitas vezes os observadores se equivocam porque não formulam esta pergunta essencial. Assim, estudos pioneiros sobre a questão do poder nas comunidades não deram atenção à possibilidade de que os líderes comunitários pudessem exercer influência em alguns terrenos mas não em outros. À medida que os investigadores passaram a se preocupar com as diferenças no "escopo" de influência, começaram a perceber que a influência de um líder de comunidade é freqüentemente especializada. Uma certa pessoa influencia as decisões a respeito do sistema escolar, mas não sobre o zoneamento urbano, por exemplo[34].

O NÍVEL, OU MONTANTE, DA INFLUÊNCIA

O problema de como "somar" a influência de um ator com respeito aos diferentes escopos, para não falar na "soma" da influência em diferentes escopos e domínios, não pôde ser resolvido. Se consideramos a influência uma relação casual, o montante da influência de A sobre um resultado X deveria ser equivalente ao resultado (às ações de B, que sofreu a influência). Embora esta concepção seja muito clara, os cientistas políticos tendem a se afastar dela, devido às dificuldades em medir o efeito atribuível a uma suposta causa. Ao que parece, uma definição de acordo com essas linhas traduziria uma definição em outra, mas não proporcionaria um meio seguro de medir a influência.

Nagel argumenta, porém, que o montante do poder pode ser medido por meio de uma técnica estatística conhecida como *path analysis* – análise de dependência funcional[35]. Infelizmente, esta técnica pressupõe uma proficiência matemática que está fora do alcance de muitos cientistas políticos. Além disso, sua aplicação requer um nível de mensuração que em geral ultrapassa o que existe, para poder observar a influência[36].

A despeito destas desvantagens, a proposta de Nagel é significativa em termos de elucidação e orientação do pensamento e da pesquisa do conceito de "influência". A questão essencial é a seguinte: em que medida e predisposições de outros? Quaisquer que sejam os métodos empregados para chegar a uma resposta, se concebermos o poder como uma forma de causação, a pergunta formulada está correta.

A INFLUÊNCIA TOTAL

Se utilizássemos uma medida para avaliar a influência de um ator dentro de determinados escopo e domínio, teríamos sempre o problema de como somar a influência de determinado ator em vários escopos e domínios, para chegar a um

BH/UFG

valor agregado. Como determinaríamos, por exemplo, se o poder total do presidente é maior do que o do Congresso?

A dificuldade é a seguinte: não parece haver um método objetivo satisfatório para medir os escopos – a política externa, a tributação, o orçamento, a opinião pública, as eleições, etc. A avaliação da importância relativa da influência sobre essas áreas tende a ser arbitrária, ou subjetiva (surge um problema análogo quando procuramos comparar dois atletas que competem em esportes diferentes). Parece razoável dizer que um ator só tem maior influência agregada sobre outro se a influência de A é não menor do que a de B em qualquer assunto, e maior do que ela em pelo menos um assunto. Na vida real, porém, nem sempre encontramos situações tão nítidas. A pode ter mais influência do que B no campo do sistema escolar, e B ser mais influente no terreno das nomeações políticas. Neste caso, que podemos dizer? Talvez pudéssemos atribuir pesos diferentes a distintos assuntos, mas os pesos forçosamente seriam arbitrários. Se o sistema escolar receber o peso 1, que peso devemos dar às nomeações políticas: 2, 5 ou 0,5? E como justificar tais pesos?

Pode-se pensar que a dimensão total do domínio de um ator dá uma medida do seu poder total. Vemos, porém, que isto levaria a absurdos, na comparação do poder total de distintos atores, porque deixaria de considerar o montante de poder dentro de um dado escopo, e a incomparabilidade da influência em diferentes escopos. Se A pode mobilizar 5.000 votos para qualquer candidato que apóie, e B mobiliza 10.000 votos, parece razoável admitir que a influência de B, no escopo eleitoral, é maior do que a de A. Este, contudo, pode mobilizar sempre 6 votos no conselho administrativo de 11 membros. Seria um equívoco, neste caso, insistir em que o poder total de B é maior, só porque ele consegue o dobro de votos.

Não dispomos, atualmente, de um método ideal para resolver o problema de como comparar atores com diferentes níveis de influência, em diferentes campos. Talvez a lição mais importante que esta dificuldade ensina ao estudante de ciência política é a necessidade de empregar toda cautela, e muita clareza, nas comparações de influência ou poder. Como em outros terrenos, no campo da análise política é prudente explicar se estamos somando laranjas, maçãs, ou laranjas e maçãs.

A Observação da Influência

Neste ponto o leitor poderá perguntar, com impaciência: se na prática é tão difícil avaliar a influência, como poderei aprender alguma coisa quando observar a influência na vida real – no Congresso, por exemplo? A resposta é que a noção formal de *influência* e os meios de medir o poder nos servem como guias para a observação e a análise, mas estes critérios poucas vezes são atendidos perfeitamente.

O observador político capaz formula essencialmente as perguntas sugeridas até aqui pela nossa análise semântica. Ele pode indagar, por exemplo, que pes-

soas ou grupos têm maior influência sobre a legislação tributária, no Congresso. Embora a descrição dos modelos de influência tenha sido durante muito tempo assunto primordialmente de jornalistas e historiadores, nas últimas décadas tivemos o desabrochar de amplos esforços, pelos cientistas políticos, dirigidos ao estudo de sistemas de influência concretos e contemporâneos, especialmente no nível local[37].

A maioria desses trabalhos focaliza a influência manifesta, mas alguns autores observaram a importância das reações antecipadas no processo eleitoral, e da influência exercida pelos eleitores e contribuintes de campanhas eleitorais sobre as autoridades eleitas. Recentemente, um desses autores[38] demonstrou que em parte substancial a conduta, os processos e as políticas dos congressistas norte-americanos podem ser explicados adequadamente pelo desejo de reeleição. Outro especialista[39] demonstrou que as despesas do Governo Federal, nos Estados Unidos, aumentam geralmente nos anos eleitorais, e mais ainda naqueles em que há eleições para presidente. Estes aumentos não são acidentais; resultam de pressões exercidas pelo presidente em exercício, e pelo partido governista, com o objetivo de criar um clima eleitoral favorável.*

Diferenças nas Influências

Por mais cruas ou imperfeitas que sejam nossas observações, sabemos que uma das características mais comuns dos sistemas políticos é a distribuição desigual da influência. Por que essa desigualdade? Admitindo que tenhamos observado e descrito o modo como a influência se distribui pelos membros de alguns sistemas políticos, como poderíamos explicar o que encontramos? De modo geral, as diferenças no nível de influência exercida pelas pessoas podem ser atribuídas diretamente a três fatores fundamentais.

1) Diferenças na distribuição de recursos políticos. Chamamos de "recurso político" o meio pelo qual uma pessoa pode influenciar o comportamento de outra: dinheiro, informação, alimentos, a ameaça do uso da força, um emprego, a amizade, a situação social, a habilidade legislativa, etc.

2) Variações na eficácia com que os indivíduos usam seus recursos políticos resultantes de diferenças em dotes, oportunidades e incentivos para aprender e praticar métodos de ação política.

3) Variações na amplitude do uso de recursos com objetivos políticos. Por exemplo: entre duas pessoas de igual riqueza, uma pode utilizar seu patrimônio sobretudo para adquirir influência, e outra para ter êxito nos negócios. Estas variações podem ser atribuídas a diferenças de motivação, experiência e qualificação.

---

*N.R. – Embora não haja estudos empíricos nesta área no Brasil, aparentemente este fenômeno é ainda mais acentuado aqui, haja visto os aumentos sucessivos destas despesas eleitorais em 1978, 1982 e 1986.

A REDE DE CAUSALIDADE

A Figura 5 nos mostra a forma como as diferentes causas se entrelaçam numa "rede de causalidade". A análise da influência não difere de outras análises causais. Por exemplo: como podemos explicar um incêndio florestal? Se concluímos que foi provocado por alguém que acampou numa clareira, terá causado o incêndio deliberadamente? Em caso afirmativo, por que desejaria pôr fogo naquela floresta? Se seu ato foi deliberado, como explicar a falta de cuidado com que agiu? Teriam havido outras causas complementares? As árvores estariam excessivamente ressequidas? Em caso afirmativo, por quê? Como explicar tais condições meteorológicas? Estaremos assistindo a um ciclo de seca de longa duração? Por que as autoridades não impediram os acampamentos, em tais condições?

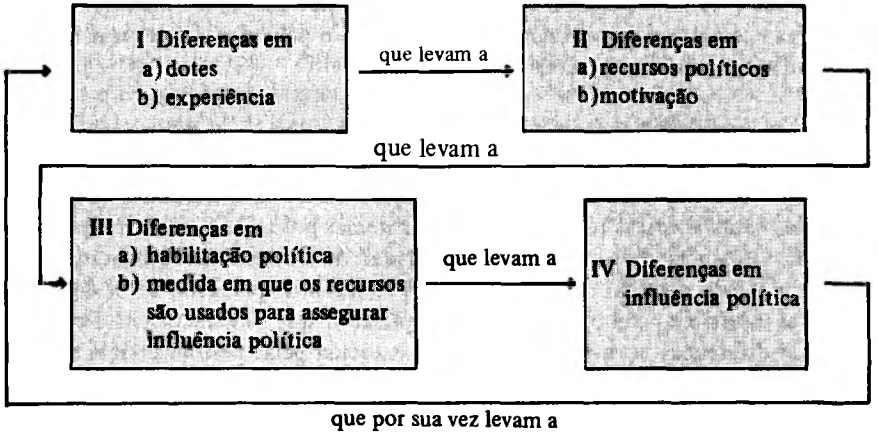


Figura 5

Numa explicação causal focalizamos nossa atenção nos aspectos que mais dependem de nossos objetivos e interesses. É possível que desejemos compreender por que as pessoas que fazem acampamento se descuidam do fogo, na esperança de que um programa de regulamentação, ou de informação pública, possa ajudar a prevenção dos incêndios florestais. Pode ser que nosso interesse seja determinar de que modo as autoridades florestais podem prevenir os incêndios, ou então influir no tempo "bombardeando" nuvens nas épocas mais secas. Se a análise causal nos exigisse a identificação completa das causas envolvidas, seria impossível terminar nossa tarefa.

O mesmo acontece com análise da influência. Nossos interesses é que determinam o ponto em que nos detemos no processo analítico. Voltando a considerar a Figura 4, teremos interesse primordial em explicar as conseqüências (d) das ações do presidente ou as próprias ações (b) e (c)? Na primeira hipótese,

focalizaremos em primeiro plano o papel do presidente (com a idéia de que poderemos transferir essas decisões para um órgão independente) ou o relacionamento entre este e os produtores de leite (pensando em regulamentar as contribuições para as campanhas eleitorais)? Alternativamente, nosso interesse poderá centralizar-se no estudo de como certas desigualdades de recursos, habilitações e incentivos levam a decisões que reforçam as desigualdades sociais.

Podem haver ainda outros aspectos que nos interessam primordialmente. Por exemplo: se quisermos explicar por que certas pessoas que tomam decisões governamentais, como o presidente, formulam suas decisões, poderíamos examinar os efeitos de:

Seus atuais valores, atitudes, expectativas, informações.

Seus valores e suas atitudes, crenças, ideologias, estrutura de personalidade e predisposições anteriores, ou mais fundamentais.

O processo de seleção, recrutamento ou acesso que permite a ascensão dessas pessoas às posições que ocupam.

As regras decisórias que adotam; as estruturas políticas e o sistema constitucional.

As outras instituições da sociedade – as estruturas econômicas, sociais, religiosas, culturais e educacionais que levam à distribuição dos principais recursos.

A cultura prevalecente, em especial a cultura política.

Os acontecimentos históricos que influenciaram a cultura, as instituições, estruturas, etc.

Indubitavelmente, uma explicação completa das relações de influência num sistema político procuraria descrever e explicar os efeitos atribuíveis a todos esses aspectos da rede de causação social, e outros ainda. Esta, contudo, seria uma tarefa tão ingente que poderia servir como programa de trabalho dos cientistas sociais por muitas gerações. Entrementes, é importante especificar os aspectos que estamos considerando. Cria-se muita confusão e controvérsia quando os analistas focalizam aspectos diferentes da relação causal de poder sem explicar claramente quais os efeitos que desejam evidenciar. Muita crítica de duvidosa relevância se baseia na assertiva de que o pesquisador social abordou um aspecto "equivocado", ou não forneceu uma explicação "completa".

O problema não está em que o poder tem duas faces, em vez de uma só como afirmam alguns autores[40], ou mesmo que o número de suas faces seja três[41]. Na verdade, o que acontece é que há um número indefinido de vínculos críticos na cadeia de causação, e portanto um número indefinido de "faces" do poder[42].

Autonomia e as Causas Primordiais

O complemento lógico da influência é a autonomia. Na medida em que A influencia B a respeito de um assunto X, B perde a autonomia com relação a A, no que concerne a X. Conversamente, B é autônomo com relação a A, no que

diz respeito a X, na medida em que A não influencia a conduta ou as intenções de B, no tocante àquele ponto.

Num sistema isolado, e comparativamente pequeno, podemos descobrir atores que são autônomos em relação a todos os demais atores nos assuntos de importância fundamental. Estes constituiriam as causas primordiais – o que consideramos como "os centros de poder", o "grupo dirigente", a "estrutura de poder", etc. Mas, nos sistemas maiores, que não são isolados, é difícil identificar essas causas primordiais; às vezes è impossível. As cadeias de causação se estendem indefinidamente no espaço e no tempo, incluindo sempre outros atores, que influenciam atores, que por sua vez influenciam atores... *ad infinitum.* Nestes casos, a rede de causação é um universo que se expande sem cessar.

A expansibilidade indefinida das redes de causação cria problemas não só para a análise da influência mas também para a análise de muitos sistemas causais na natureza e na sociedade. Na prática, tanto na análise política como nas ciências naturais, esta expansibilidade indefinida só pode ser abordada pela especificação deliberada dos limites do sistema pelo qual nos interessamos. Pode ser suficiente para nós saber que, no concernente à maioria dos aspectos relacionados com o trabalho de João, Pedro controla Maria, que controla João. Com relação a outros aspectos, porém, podemos precisar saber *quem controla Pedro.*

Certas interpretações conflitivas contidas em diferentes análises do poder surgem porque atores ou instituições vistos como autônomos, exercendo influência sobre outros atores dentro de um certo subsistema, podem ser interpretados como sendo não-autônomos e relativamente menos influentes com respeito a atores ou instituições que podem ser incluídos num sistema mais amplo. Esta "regressão" na localização das causas primordiais é mais visível nos sistemas políticos hierárquicos tais como uma unidade militar, uma burocracia governamental, uma firma, ou uma ditadura. Nestes sistemas, as autoridades de nível pouco elevado são autônomas com relação aos seus subordinados; mas se subordinam aos superiores. O processo de "regressão" chega ao fim com o conjunto dos superiores que ocupam "o cume". Naturalmente, o "cume" de uma hierarquia particular pode não ser completamente autônomo: os oficiais comandantes de uma corporação podem ser influenciados pelo ministro da Defesa, que por sua vez é influenciado pelo presidente da República, que recebe a influência de... etc.

Como vemos, o governo e a organização social, num Estado nacional, são muito mais complexos do que os sistemas hierárquicos simples, de que dá exemplo uma unidade militar. Por isso as "causas primeiras" são mais difíceis de localizar – ficamos mesmo sem saber se existem. De acordo com a teoria marxista, nas sociedades capitalistas a classe capitalista domina unilateralmente a produção. Neste sentido, ela pode ser considerada uma "causa primordial"? Mas este é um postulado teórico, ou uma hipótese; não é uma descrição perfeitamente verificada dos Estados nacionais contemporâneos não-socialistas, com governos "democráticos". De acordo com a teoria democrática, nas democracias o povo constitui a "causa primeira". Mas poucos analistas políticos considerariam esta

uma descrição satisfatória do sistema político atual de qualquer Estado nacional. Na verdade, nos sistemas que não são estritamente hierárquicos, mas funcionam com muitos controles mútuos, não há motivo para supor que existam "causas primeiras".

BH/UFC

CAPÍTULO IV
AS FORMAS DE INFLUÊNCIA

Referindo-se ao presidente de uma Comissão do Congresso, um congressista disse: "Não usaria o termo *poderoso*. Diria antes *influente*. Há uma diferença"[43].

De fato, os termos *influência, poder, autoridade* e *controle* sugerem sentidos diferentes. Algumas vezes essas diferenças são sutis, difíceis de perceber. A linguagem da política, e da análise política, é, em grande parte, vaga, pouco nítida, ambígua.

Contudo, a análise política ficaria mais pobre se fôssemos obrigados a usar apenas o sentido genérico do termo *influência*. Muitas implicações particulares teriam que ser ignoradas, se a análise política não distinguisse as diferentes formas de influência.

Consideremos, por exemplo, como as diferenças de sentido adquirem importância crucial nestas duas situações:

"Fazendo-me consciente do meu talento musical, minha professora de música inspirou-me a me tornar um compositor; por isto lhe devo eterna gratidão."

"Ameaçando matar-me com a pistola que encostou na minha cabeça, o ladrão me obrigou a lhe dar a combinação do cofre, furtando as economias de toda a minha vida."

Temos aí dois exemplos de *influência,* no sentido genérico do termo. Mas há uma profunda diferença entre eles.

Embora seja importante fazer distinções, isto não significa que podemos fazê-las simplesmente estipulando um certo número de definições[44]. O tema deste Capítulo é o *significado* – o aspecto semântico da análise. De fato, devido à necessidade de comunicar um sentido na análise política, as obras que transmitem a compreensão ótima do poder e da influência em situações concretas são muitas vezes minuciosas, descritivas, sutis, empregando um vocabulário variado e matizado. Neste Capítulo focalizaremos as formas de influência que são importantes para nós. As distinções que traçarmos nos ajudarão a entender a *influência,* embora a descrição adequada de um sistema político complexo, como uma comunidade local, requeira linguagem discriminativa que excede os conceitos aqui empregados.

BH/UFC

Influência Positiva e Negativa

A relação genérica definida no Capítulo anterior recebe uma variedade de nomes – *influência, controle, poder* e *autoridade.* Como a palavra *influência* se ajusta moderadamente bem ao uso ordinário, proponho-me a usá-la como o nome dessa relação geral.

Já vimos que é possível distinguir a influência *implícita* e a *explícita* ou *manifesta.* Ao reconhecer esta distinção, deixei de mencionar um aspecto da influência que poderia parecer anômalo. Para determinar se A influencia B, o coceito exposto no último Capítulo não exige explicitamente que B precise responder de modo favorável aos desejos de A[45]. Isto é, em geral, admitido implicitamente. Algumas vezes, porém, pode-se querer descrever exemplos de influência *negativa* – isto é, casos em que A leva B a responder *contra* os desejos de A, e não de acordo com eles. Já se comentou por exemplo, que, ao criticar o Plano Marshall, Stalin ajudou a sua aprovação pelo Congresso norte-americano.

Ordinariamente estamos interessados na influência positiva, ou controle. As várias formas de controle não apresentam fronteiras nítidas; elas se fundem. Não é possível indicar um ponto preciso, no *continuum* existente, em que uma se transforme na outra. Como este é um problema que aparece em uma vasta gama da investigação política e social, não desejo acentuá-lo aqui, por não ser específico da análise da influência.

Os Meios de Influência

Por definição, A controla B se os desejos de A provocam uma alteração na conduta ou nas predisposições de B. As diferenças nos meios mediante os quais a conduta ou as preferências de B são alteradas têm importante significação. Voltemos a considerar os exemplos dados anteriormente. Para ajudar o aluno a perceber sua potencialidade como compositor, a professora de música se baseou na comunicação de informações que afetaram sua percepção das alternativas existentes, modificando assim suas ações ou predisposições. O ladrão, porém, alterou as alternativas da vítima.

Ordinariamente, quando A muda as alternativas de B, procurará fazer com que B perceba esta mudança. Se B não perceber a mudança, sua compreensão das circunstâncias não se modificará, e a ação desejada por A poderá não ocorrer. Às vezes, porém, A pode afetar a compreensão da situação, por B, exclusivamente por meio da transmissão de informações. A frase "Cuidado! Este fio está eletrificado!" será suficiente para afetar a conduta de B, se B não tinha notado o fio caído no chão. As alternativas permanecem as mesmas: B pode prestar atenção ao fio, e evitar o perigo, ou não lhe dar importância, e correr o risco. No caso, A não modificou estas alternativas; só mudou sua percepção por B, mediante a súbita comunicação de uma informação de importância crítica. No caso extremo, se uma pessoa já foi treinada para responder mais ou menos automaticamente a estímulos específicos – uma ordem, ou uma solicitação – o aspecto da comuni-

cação que provoca a ação de B não precisará informar também sobre os prêmios. B responde simplesmente da maneira que aprendeu como sendo apropriada a um sinal ou estímulo particular.

Como é natural, na prática uma relação de influência pode depender de uma combinação desses diferentes meios. Não obstante, para elucidar as diferenças críticas existentes entre os possíveis meios de influência, será útil distinguir entre estes do modo adiante indicado. A influência por meio da comunicação que consiste em um sinal pode ser chamada de *controle pelo treinamento.* Aquela que se baseia em comunicações que transmitem informação (correta ou não) sobre as vantagens e desvantagens de ações alternativas pode ser chamada de *persuasão.* A influência por meios que causam uma modificação na natureza das próprias alternativas, acrescentando-lhes uma vantagem ou uma desvantagem, pode ser chamada de *indução (inducement).*

A persuasão e a indução constituem categorias muito amplas. Cada uma delas contém subtipos com diferenças práticas e morais tão grandes que sua distinção tem sido acentuada desde Sócrates, em todas as modalidades de análise política, seja sua ênfase primariamente empírica, normativa, semântica ou de políticas a seguir.

CONTROLE PELO TREINAMENTO

Uma pressuposição comum é a de que o aprendizado ocorre (exclusivamente ou não) mediante o reforço de ações particulares, por meio de prêmios. De acordo com este ponto de vista, as respostas habituais são as que foram objeto de reforço satisfatório no passado. Portanto, o controle pelo treinamento derivaria da persuasão e da indução anteriores. Contudo, se B for treinado, a persuasão e a indução se tornarão desnecessárias, exceto para novo reforço ou retreinamento ocasional.

Como o período inicial de treinamento exige persuasão e indução, o controle pelo treinamento tem o seu custo. Uma vez completado o treinamento, este custo é muito reduzido, consistindo apenas na comunicação dos sinais necessários. Além disso, uma larga proporção do custo do controle pelo treinamento cabe não ao ator que exerce controle, mas às unidades sociais pelas quais o indivíduo adquiriu sua habituação e socialização – a família, a escola, o ambiente de trabalho, etc.

Como é impossível chegar a adulto sem desenvolver respostas habituais, existe em toda sociedade um elemento considerável de controle pelo treinamento. Pode ser também que haja tal elemento na maior parte das relações de influência duradouras. Trata-se, sem dúvida, de uma forma ubíqua de influência.

A PERSUASÃO. PERSUASÃO RACIONAL

Uma forma de persuasão que é muitas vezes exemplificada como desejável se faz mediante a comunicação racional – um esforço exitoso, por A, de fazer

com que B seja capaz de compreender sua situação "verdadeira", por meio de informação verídica. A persuasão pela comunicação racional *(persuasão racional)* está de acordo com a injunção moral de Kant, segundo a qual devemos sempre tratar os outros seres humanos como fins em si mesmos, não como meios para algum fim. A este propósito, algumas pessoas poderiam objetar à concepção da persuasão racional como um tipo de influência. Contudo, ela o é, como alguns exemplos demonstrarão.

Um médico previne seu paciente: "Se o senhor não deixar de fumar três maços por dia correrá um risco elevado de ter câncer pulmonar". Um advogado aconselha o cliente: "Na minha opinião, se o senhor levar este caso ao tribunal, a sentença lhe será desfavorável". Um arquiteto explica: "Sinto muito, mas fiz um orçamento da casa que o senhor quer construir, e verifiquei que ultrapassaria o limite financeiro que estipulou". Em cada caso, se o cliente responder levando em conta a nova informação recebida, o médico, o advogado e o arquiteto o terão feito agir de modo diferente do que tenderia a agir antes. Em termos de *influência,* os desejos desses profissionais teriam afetado a conduta ou as predisposições dos seus consulentes.

Não é sem razão que escolhi exemplos relativos ao relacionamento entre profissionais e seus clientes. De fato, os códigos de ética profissionais exigem que, nesse relacionamento, os profissionais só transmitam informações que sejam verdadeiras, em toda a medida do seu conhecimento.

A PERSUASÃO MANIPULATIVA

A persuasão racional representa uma das formas mais puras de comunicação racional. Mas há muitas modalidades desonestas de comunicação, em que a intenção não é transmitir informação incorreta. A persuasão pode ser deliberadamente enganosa: A procura persuadir B a agir não por meio do fornecimento de informação correta sobre as alternativas de que dispõe, mas mediante a manipulação do entendimento de B. Ocorre persuasão *manipulativa* quando A influencia B por meio de comunicação que deliberadamente distorce, falsifica ou omite aspectos da verdade conhecidos por A, e que, se também fossem conhecidos por B, afetariam de forma importante sua decisão.

Ao contrário da persuasão racional, a manipulativa viola o imperativo moral de Kant: as pessoas são tratadas não como fins, porém como meios, instrumentos ou sujeitos sem autonomia. Embora se estime, de modo geral, que este tipo de persuasão ocupa posição eticamente inferior ao da persuasão racional, não é incomum que proposições filosóficas ou ideológicas justifiquem meios intrinsecamente maus para chegar a fins nobres. Assim, Platão recomendou o uso da persuasão manipulativa para estabelecer sua República[46]. Através da história, movimentos políticos da esquerda e da direita acompanharam os passos de Platão. Foi assim que o presidente Richard Nixon e seus assessores justificaram sua conduta no "caso Watergate".

A Indução

Muitas vezes, quando A deseja controlar B com respeito a um determinado escopo de atividade, não basta que comunique informação (verdadeira ou falsa) sobre as alternativas de ação de B. Um empregador que previne seu empregado de que se este entrar em greve sofrerá descontos no salário, estará normalmente dizendo a verdade, mas o empregado poderá preferir entrar em greve. O empregador poderá tentar manipular a percepção do empregado por meio de meias-verdades, ou até mesmo de mentiras completas: "Se você entrar em greve perderá o emprego". Ainda assim o empregado pode achar que seu salário é muito baixo, unindo-se aos companheiros numa greve com o objetivo de aumentá-lo. O empregador poderá preferir, então, evitar a greve dando-lhes um aumento, de modo a induzir os empregados a permanecerem no trabalho. O empregador influencia o empregado alterando a natureza das próprias alternativas – tornando mais atraente a escolha de continuar no trabalho.

Comparativamente à persuasão racional, que é considerada de modo geral um bom processo de influência, e à persuasão manipulativa, amplamente condenada, embora largamente praticada, a influência por meio de prêmios não apresenta característica moral positiva ou negativa. Quase todo o mundo considera a indução como boa em algumas situações e má em outras. Para poder julgar se um empregador está agindo bem ao oferecer a seus empregados um aumento salarial, para evitar a greve, ou se um empregado faz bem em aceitá-lo, precisaríamos analisar a situação em si mesma dentro de uma perspectiva sócio-política; precisaríamos de uma ideologia, ou filosofia política, que nos desse base para chegar a um julgamento.

O PODER

Com respeito aos outros tipos de influência por indução, contudo, a questão ética é mais aguda, mais direta. Vamos supor, por exemplo, que um empregador afirme: "Uma greve viola o contrato que a empresa tem com o sindicato. Se vocês entrarem em greve, recorrerei à Justiça, e dentro de vinte e quatro horas estarão todos presos". Vamos admitir, também, que esta afirmativa seja verdadeira. Ora, enquanto no exemplo anterior a preferência do empregado foi modificada pelo acréscimo de uma alternativa, mediante indução positiva, neste exemplo o empregador modifica uma alternativa existente – entrar em greve –, acrescentando-lhe a perspectiva de punição severa. Chamamos em geral a influência deste tipo, em que há sanções severas para o não-cumprimento, de *poder*[47].

É possível que os membros da Comissão de Meios tivessem em mente esta concepção do poder quando negaram que Wilbur Mills, seu presidente, tivesse "poder" sobre eles:

> "Poder – quer dizer, influência? No sentido de influência? Concordo com isso. Ele tem consideração pelo membro

> mais novo, como pelo mais antigo. Por isto ele é *poderoso.*"
>
> "Não usaria o termo *poderoso.* Diria antes *influente.* Há uma diferença. Poderia compará-lo com... Carl Vinson. Carl tinha poder e o usava; não tinha medo de usá-lo. Mills é diferente. Ele tem influência. Não quero dizer "influência" no sentido de que faz "tráfico de influência". Não se trata de "toma lá, me dá cá" ... Ele consegue sempre unir as pessoas. Goza muito respeito, e tem influência[48]."

Saber exatamente o que constitui uma perda ou privação "severa" é algo arbitrário. O que consideramos "severo" depende da nossa experiência, cultura, condições, etc. Contudo, provavelmente entre todos os povos e em todas as épocas o exílio, a prisão e a morte foram sempre tidos como punições severas. Portanto, quem pode impor tais penalidades deve ser importante. De fato, o Estado só se distingue de outros sistemas políticos na medida em que tem êxito na sua reivindicação do direito exclusivo de determinar as condições em que as penalidades severas – que trazem dor física, restrição de movimentos, coerção ou morte – podem ser empregadas legitimamente.

A COERÇÃO

Vamos supor que um empregado, *A*, deseje desesperadamente continuar trabalhando. Sua esposa está doente, o que acarreta despesas médicas muito elevadas; sua dívida aumenta, ele está a ponto de vender os móveis para conseguir honrar os compromissos mais prementes. Por outro lado, o sindicato não pode ajudá-lo, porque não dispõe de um fundo de greve. Nestas circunstâncias, as preferências de *A*, em ordem decrescente, são as seguintes:

1) Continuar trabalhando com o mesmo salário.
2) Despedir-se e arranjar outro emprego.
3) Fazer greve.

Vamos admitir também que o sindicato esteja controlado por elementos criminosos, que utilizam a situação de greve para extorquir dinheiro das empresas. Um agente do sindicato procura *A* para dizer-lhe: "Se você pensa que pode deixar de fazer greve, está muito enganado! Nós lhe daremos uma surra, se tentar entrar na fábrica. E se procurar outro emprego, seus filhos poderão sofrer algum acidente". Depois de refletir, *A* sente que suas alternativas são agora as seguintes:

1) Entrar em greve.
2) Continuar trabalhando (e correr o risco de levar uma surra).
3) Deixar o emprego (e correr o risco de que seus filhos "sofram um acidente").

Do ponto de vista de *A*, todas as suas alternativas são insatisfatórias. Ele se vê obrigado a fazer o que não queria, porque as alternativas remanescentes são todas piores. Um filósofo diria que *A* está sofrendo uma *coerção.*

Neste exemplo, a relação descrita envolve uma forma de poder especialmente sinistra, pois todas as alternativas abertas a *A* implicam sanções severas.

O que quer que ele faça, sua situação vai piorar. *A* é levado a escolher uma má alternativa porque todas as outras são piores. O caso típico de coerção é o exemplo do princípio deste Capítulo, quando o assaltante impõe: "A bolsa ou a vida!"

Assim como o poder é uma forma de influência, a coerção é uma forma de poder. Nem todo poder é estritamente coercitivo, no sentido definido. Se há induções positivas combinadas com sanções severas, para assegurar a conduta desejada, a relação existente é de poder, mas não de coerção, no sentido estrito.

A FORÇA FÍSICA

O poder e a coerção não exigem necessariamente o emprego ou a ameaça da força física. Contudo, esta está implicada muitas vezes no poder e na coerção, embora constitua uma forma ineficiente de influência, canhestra e custosa, para alcançar a maior parte dos objetivos. Os déspotas podem reinar pelo medo, mas nunca exclusivamente pela força. E até mesmo um déspota necessita guardas e soldados leais e obedientes. O déspota não pode obrigar diretamente pela força todos os seus soldados a fazer o que quer.

O que torna a coerção efetiva não é o uso da força física, mas a ameaça de ferir pela força física quem não atender ao que se deseja. A ameaça da força física muitas vezes torna a coerção um objetivo efetivo, ou um desincentivo à ação. O emprego efetivo da força pode ocasionalmente ajudar a fazer a ameaça eficaz. Contudo, se a ameaça precisar sempre ser executada, a coerção pela força não atingirá seus objetivos. De fato, um assaltante pode matar sua vítima; mas um cadáver não lhe abrirá o cofre. Se as superpotências executassem sua ameaça nuclear, poderiam desaparecer do mapa. Portanto, o uso real da força física significa usualmente a falha de uma política baseada na ameaça do emprego da força.

CONTROLE UNILATERAL E RECÍPROCO

O controle não é necessariamente unilateral; pode também ser mútuo, ou recíproco. Vamos considerar, por exemplo, uma discussão em que cada pessoa procura influenciar as outras pela persuasão racional. Ou então um congressista que procura sempre votar em projetos que agradam a seus eleitores. Nas decisões que toma, ao votar, ele se encontra sob o firme controle dos eleitores, por meio de suas reações antecipadas. Contudo, se tiver êxito no seu esforço para mantê-los adequadamente informados sobre o que está fazendo em seu favor, poderá influenciá-los, pela persuasão racional, no sentido de que votem no seu nome na eleição seguinte.

Os intercâmbios ou transações, que acontecem com freqüência na vida econômica e política, parecem sempre implicar o controle mútuo: cada parte modifica suas ações em resposta a ofertas ou promessas feitas pela outra.

Possivelmente o exemplo contemporâneo mais importante de controle recíproco é o sistema de dissuasão mútua que tem ajudado a prevenir a guerra nuclear. Os governantes de cada país tomam suas decisões antecipando a resposta provável dos governantes do outro país. Como dos dois lados há a expectativa de que a guerra nuclear cause a destruição do seu país, cada um deles escolhe alternativas que não implicam o uso ou a ameaça imediata do emprego de armas nucleares. Embora os líderes da União Soviética e dos Estados Unidos sejam autônomos, uns com relação aos outros, no que diz respeito à maioria das suas decisões, no campo militar e diplomático eles participam de um sistema de controle recíproco, frágil mas de importância inestimável para a sobrevivência de todos.

Avaliação das Formas de Influência

Estas distinções são importantes para nós devido ao seu significado moral e prático. Quase todos tendemos a considerar a persuasão racional, por exemplo, como mais desejável do que a coerção. Não é fácil proceder a uma avaliação meditada das diferentes formas de influência. Tenho que me limitar aqui a oferecer algumas sugestões que devemos considerar como introdutórias, e não conclusivas.

Entre as várias formas de influência, a persuasão racional pode aspirar a uma situação moral única, com a seguinte fundamentação: como, por definição, o único meio que ela utiliza é a comunicação exata de informações que se considera estritamente verdadeiras, a persuasão racional é uma forma de *elucidação*, de *esclarecimento*. Na medida em que a informação com que lida é verdadeira, não pode ser maléfica aos demais. Pode, sim, prognosticar um mal provável: "Se você continuar fumando assim, correrá o risco de ter câncer pulmonar". Intrinsecamente, porém, é neutra: não acrescenta nem diminui o bem alheio. Do ponto de vista instrumental (ou extrínseco) é desejável, porque, pela elucidação, pode causar o bem. Armada com o conhecimento adquirido através da comunicação racional, a pessoa que a recebeu tem condições de escolher a melhor alternativa.

Não é por acaso, portanto, que no fundo de muitas concepções da sociedade ideal encontramos, meio escondida, a idéia da influência mútua. Aos olhos de muitos atenienses, uma *pólis* ideal poderia ter essa qualidade. A influência sobre a assembléia política, por líderes da qualidade de Péricles, repousaria exclusivamente na sua excepcional qualificação para persuadir racionalmente. A concepção de Rousseau, de uma república em que todos os cidadãos fossem moralmente livres, e onde contudo estivessem sujeitos a leis da sua própria escolha, contém igualmente esta noção. Os cidadãos se empenham num processo de persuasão racional mútua, aceitando livremente as obrigações criadas pelas decisões coletivas, após deliberação. Este é o ideal implícito de boa parte do pensamento democrático; e aparece ainda mais claramente como ideal explícito do pensamento anarquista.

Contudo, nunca aconteceu que um grande número de pessoas tivesse interagido durante muito tempo, dentro e fora do seu grupo, sem desenvolver outros meios de influência, além da persuasão racional.

A persuasão manipulativa, o poder, a coerção, a ameaça e o emprego da força física são aspectos comuns da vida política. Todos os Estados usam seu poder, internamente, para garantir o cumprimento das decisões governamentais. Estes métodos são comuns no relacionamento entre os Estados; na política internacional a guerra e a ameaça de guerra têm sido usadas como alternativas para situações de *impasse,* ou em lugar de um ajuste pacífico. As guerras civis e as revoluções implicam também o poder e a coerção; cada lado recorre à força física para impor sua vontade ao outro. As pessoas não percebem às vezes a freqüência com que ocorrem revoluções, guerras civis, atos de violência. Hoje ainda, em muitas partes do mundo, a guerrilha, a luta revolucionária, a violência e a supressão dos opositores políticos pela força física são práticas normais.

O que não significa que tais ocorrências sejam moralmente justificáveis. Poder-se-ia pensar, então, que só a persuasão racional fosse moralmente justificável. Afinal, a persuasão manipulativa viola uma injunção ética fundamental, amplamente aceita, que favorece a verdade, em relação à mentira. O poder, especialmente sob a forma de coerção, e quando há emprego de força física, implica a perspectiva de causar dor, ou mesmo a morte, a outra pessoa. Portanto, o poder pode ser intrinsecamente maléfico — e a coerção certamente o é.

Para evitar meios intrinsecamente indesejáveis, poderíamos concluir que o único meio de influência moralmente admissível é a persuasão racional. Podemos chamar este princípio de *princípio absoluto* da persuasão racional. É uma solução que leva imediatamente à autocontradição, a não ser que seja adotada em âmbito universal. Vamos supor que algumas pessoas empreguem a persuasão manipulativa ou a coerção para conseguir o que desejam. Como podemos aplicar, então, o princípio da persuasão racional? Por outro lado, poderíamos concluir que este princípio nos leva a utilizar apenas a persuasão racional para dissuadir os que o violem. Contudo, se a persuasão racional não for eficaz, como acontece em muitos casos, ficaremos sem um método efetivo para sustentar o princípio que defendemos. Se quisermos punir ou ameaçar punir esses violadores, estaremos nós próprios a violá-lo.

O dilema que descrevi mostra que o princípio absoluto da persuasão racional só pode ser sustentado se for aceito universalmente. Em conseqüência, até mesmo os pacifistas, e os defensores da não-violência, raramente estão prontos a estender seu programa de modo a cobrir todas as situações possíveis. Poucos deles insistiriam na proibição das leis que regulamentam a poluição do ar e da água, dos limites de velocidade em centros urbanos, do comércio e uso de armas de fogo. Poucos afirmariam que a implementação das leis não deve jamais utilizar meios coercitivos, como multas e mesmo a prisão dos que as desrespeitem sistematicamente.

Por outro lado, o que para alguns é persuasão racional para outros pode ser coerção. Em 1787, a Convenção Constituinte Americana negociou soluções pacíficas para as controvérsias relativas à nova Constituição norte-americana. Uma dessas soluções foi a manutenção da escravidão. Uma década depois de abolida a escravidão, em conseqüência de guerra civil que causou grande destruição, os lí-

BH/UFG

deres políticos nacionais entraram em entendimento, em Washington, para permitir a rápida restauração da supremacia branca no Sul. Para um opositor da escravidão e da supremacia branca havia, na época, as alternativas de persuadir os sulistas a abandonar suas crenças e práticas (o que parecia impossível), modificar a situação do Sul pela força, ou mediante a ameaça do uso da força, ou então permitir que os brancos impusessem aos negros uma terrível coerção. *

Se estes exemplos mostram a dificuldade em aderir consistentemente à posição segundo a qual nunca podemos justificar o emprego de meios de influência intrinsecamente indesejáveis, eles não desautorizam o ponto de vista de que alguns dos meios que precisamos empregar são intrinsecamente maus. Ajudam a mostrar o trágico dilema enfrentado pelo político. Pode-se enfrentar este dilema de modo responsável, ou irresponsavelmente; contudo, até hoje ninguém conseguiu evitá-lo.

Uma segunda solução para este problema consiste em sustentar que uma ação que envolva o uso do poder, ou mesmo da coerção, é, às vezes, melhor do que qualquer alternativa disponível. Assim, podemos achar que a coerção é intrinsecamente má, e contudo extrínseca ou instrumentalmente desejável em certas circunstâncias. Esta tensão entre a indesejabilidade intrínseca de alguns meios de influência e sua inevitabilidade como instrumento é um dos problemas mais perturbadores da vida do homem como ser social e político.

* N.R.– O autor se refere à chamada "Barganha Suja" de 1876, onde, para ganhar uma eleição peresidencial empatada, que foi decidida na Câmara Baixa, o candidato vencedor comprometeu-se a retirar as tropas federais de ocupação da região Sul, caso fosse eleito. Assim, os sulinos brancos conseguiram reestabelecer seu domínio sobre os negros rapidamente.

CAPÍTULO V

SEMELHANÇAS DOS SISTEMAS POLÍTICOS

Há dois pontos de vista extremos, ambos muito comuns, sobre os sistemas políticos. De acordo com o primeiro, os sistemas políticos nunca variam nos seus aspectos mais importantes. De acordo com o segundo, eles são de tal forma plásticos que podem ser amoldados a todas as preferências.

Embora algumas dessas diferenças sejam puramente semânticas, como acontece com praticamente todos os desacordos no terreno da política, no fundo o conflito é mais do que simples questão de palavras. Consideremos, por exemplo, a hipótese de que todos os sistemas políticos são dominados por uma classe dirigente, ou elite governante – opinião que é associada a três homens que viveram entre o último quartel do século dezenove e o primeiro do século vinte, período marcado por muitas mudanças tumultuosas. Dois deles eram italianos: Vilfredo Pareto (1848-1923) e Gaetano Mosca (1858-1941); o terceiro era alemão, mas passou grande parte da sua vida na Itália: Roberto Michels (1876-1936). Todos os três alcançaram notoriedade entre os pensadores sociais desiludidos com a democracia. A passagem abaixo reproduzida, de Mosca, parece conter a essência da sua argumentação:

"Entre os fatos e tendências constantes encontrados em todos os organismos políticos, há um tão evidente que mesmo o observador mais circunstancial o notará. Em todas as sociedades, desde as menos desenvolvidas, e que mal chegaram à autora da civilização, até às mais avançadas e poderosas, observamos duas classes de pessoas – uma classe que governa e outra que é governada. A primeira, sempre a menos numerosa, exerce todas as funções políticas, monopoliza o poder e usufrui as suas vantagens; a segunda, embora mais numerosa, é dirigida e controlada pela primeira, de modo ora relativamente legal ora mais ou menos arbitrário e violento, fornecendo à primeira, pelo menos na aparência, os meios materiais de subsistência e a instrumentalidade essencial para a vitalidade do organismo político[49]."

Na extremidade oposta estão os ingênuos (embora nem sempre juvenis) entusiastas que esperam a chegada da Utopia e proclamam o breve desaparecimento da "política" – talvez cheguem mesmo a acreditar nisso.

Os observadores discordam a respeito do que é perene na política, e do que é suscetível de mudança; seria incorreto sugerir que este é um ponto que pode

ser decidido firmemente no nosso atual estado de conhecimento da matéria. Cada um dos pontos de vista extremos contém uma parte da verdade, mas os dois são incompletos.

Quanto à idéia de que a política é infinitamente plástica, uma ampla experiência – em tempos mais recentes, a das novas nações – demonstra que quando uma sociedade expulsa a política ela volta com mais ímpeto. De acordo com certos padrões, a "nova política" pode ser muito melhor do que a "velha política" (ou o contrário pode acontecer); de qualquer forma, pelo menos sob alguns aspectos as duas se assemelharão.

Neste Capítulo desejo chamar a atenção do leitor para essas regularidades, aparentemente inescapáveis.

UMA QUESTÃO PRELIMINAR

Uma pergunta prévia diz respeito ao número dos sistemas políticos existentes no mundo. Ninguém sabe quantos existem. Dada a latitude da nossa definição de "sistema político", podem haver milhões. Em 1968 havia cerca de 136 países independentes e 62 colônias e outras dependências. Um só país – os Estados Unidos da América – contava 50 estados federados, 3.043 *counties*, 17.996 municípios, 17.144 cidades, 34.678 distritos escolares independentes e 18.322 distritos especiais – sem falar nas inúmeras firmas, famílias, associações voluntárias, etc.[50].

Nosso conhecimento sistemático abrange só pequena parte do comportamento de um número muito reduzido desses sistemas. A ciência política progride mediante o estudo especializado de tipos particulares de sistema político. O que procuramos identificar neste Capítulo são as características *gerais* dos sistemas políticos – ou, pelo menos, dos sistemas que envolvem mais do que umas poucas pessoas. O leitor deve lembrar que essas semelhanças não constituem parte da definição de *sistema político;* são regularidades empíricas que podemos encontrar em qualquer sistema político mais amplo.

Características dos Sistemas Políticos

O controle sobre os recursos políticos é distribuído desigualmente, por quatro razões:

1) Em toda sociedade há uma certa especialização de funções, e nas sociedades avançadas esta especialização é maior. A especialização de funções (a divisão de trabalho) cria diferenças de acesso a distintos recursos políticos. Um ministro das Relações Exteriores e um membro da Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal têm muito mais acesso a informações sobre a política externa do que a maioria dos cidadãos.

2) Devido a diferenças herdadas, nem todas as pessoas começam sua vida com o mesmo acesso aos recursos; aqueles que têm um ponto de partida melhor tendem, em geral, a aumentar sua vantagem inicial. Em certa medida os indiví-

duos e as sociedades são prisioneiros do passado, e nunca começam de uma *tábula rasa,* social ou biológica. Algumas vantagens são biológicas; muitas outras são sociais – riqueza, *status,* nível de educação ou aspiração dos pais. Qualquer que seja sua origem, as diferenças nos dotes biológicos e sociais muitas vezes se multiplicam, na vida adulta, em diferenças ainda maiores. Em toda parte as oportunidades educacionais, por exemplo, estão, pelo menos em parte, associadas à riqueza, à situação social ou política dos países.

3) As diferenças em herança biológica e social, juntamente com diferenças de experiência, levam à variação dos objetivos e incentivos dos diferentes indivíduos na sociedade. É impossível para qualquer sociedade proporcionar a todos os seus membros um conjunto idêntico de motivos e de finalidades; as diferenças de motivação levam, por sua vez, a diferenças de qualificação e de recursos – nem todos têm o mesmo impulso para se dedicar à política, para se tornar um líder, para adquirir os recursos que lhes permitam conquistar influência sobre os outros.

4) Finalmente, certas diferenças em incentivos e objetivos são normalmente encorajadas nas sociedades a fim de equipar os indivíduos para trabalhar em diferentes funções. Se todos quisessem ser guerreiros, quem cuidaria dos campos e do gado? O círculo se completa: sempre que a especialização de funções é considerada vantajosa, determinadas diferenças de motivação são vistas também como benéficas. Mas as diferenças de motivação levam, provavelmente, a diferenças em recursos – por exemplo, à maior habilitação bélica dos guerreiros, em comparação com os pastores e agricultores.

Por estas quatro razões[51] parece impossível criar uma sociedade em que os recursos políticos se distribuíssem entre os adultos de forma perfeitamente igual. Contudo, o leitor não deve concluir que não há diferenças importantes na forma como os recursos políticos são distribuídos em diferentes sociedades – este é um tema tratado no nosso próximo Capítulo.

EM BUSCA DE INFLUÊNCIA POLÍTICA

Alguns membros do sistema político procuram ganhar influência sobre as políticas, as regras e as decisões governamentais – isto é, *influência política.* As pessoas usam a influência política que têm não necessariamente por si mesmas, mas porque o controle sobre o governo as ajuda a alcançar alguns dos seus objetivos. O controle do governo é um modo tão conhecido de fazer prevalecer os objetivos e os valores do indivíduo que é difícil imaginar um sistema político em que as pessoas não procurassem aumentar seu poder. Ruth Benedict nos conta, em *Patterns of Cultural,* que os índios Zuñi do Sudoeste norte-americano não só não envidavam grandes esforços para conquistar o poder mas chegavam mesmo a evitá-lo. Em conseqüência, desenvolveram um ritual elaborado para impor as obrigações das funções de governo nos membros escolhidos para isso. Temos que convir, entretanto, que esta é uma situação muito rara.

Uma vez mais cabe aconselhar o leitor a não concluir que todos os que procuram alcançar influência política o fazem movidos simplesmente pela "sede de

poder". Embora esta conclusão seja comum, a evidência de que não é correta é muito grande. Voltaremos a esta questão no Capítulo VIII.

A DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DA INFLUÊNCIA POLÍTICA

A influência política é distribuída desigualmente entre os membros de um sistema político. Está claro que esta proposição se relaciona de perto com a primeira, que tem a ver com recursos. O fato de que algumas pessoas têm mais recursos do que outras para influenciar o Governo facilita seu objetivo de conseguir tal influência. Por outro lado, as pessoas que têm maior influência sobre o Governo podem usar essa influência para obter mais recursos políticos.

Há muitos séculos que se tem observado a desigualdade da influência política. Contudo, embora muitos observadores concordem com o fato, discordam da sua avaliação – alguns o justificam, outros o criticam. Na parte inicial da *Política,* Aristóteles procurou explicar e justificar as diferenças na autoridade do senhor e do escravo, do marido e da esposa, do pai e dos filhos. Vinte séculos depois, em plena época das "luzes", Rousseau procurou explicar (e atacou) as desigualdades de poder, em seu famoso ensaio *Discurso sobre as Origens da Desigualdade* (1755), atribuindo-as à desigualdade de propriedade – as quais, segundo ele, se deviam à desigualdade em outros recursos. Menos de um século mais tarde, Marx e Engels deram uma explicação semelhante, no *Manifesto Comunista,* e numa série de trabalhos revolucionários. O interesse em determinar a origem da desigualdade política continuou até os nossos dias. Em 1938, Gunnar Landtman, um antropólogo finlandês, seguiu o caminho aberto por Rousseau procurando explicar a desigualdade por meio de um exame exaustivo das sociedades primitivas. Seu livro tem um título que lembra tanto Rousseau como Marx: *A Origem da Desigualdade das Classes Sociais.*

Em 1951, um cientista político norte-americano, David Truman, observou:

"Escritores das mais diferentes posições políticas, e usando os mais diversos métodos de observação, chamaram atenção para a existência, em quase todos os grupos, de uma minoria ativa, identificada por termos condenatórios tais como "oligarquia" ou "velha guarda", ou por termos de aprovação, tais como "liderança cívica" e "cidadãos de espírito público[52]."

Às vezes a afirmativa de que a influência política se distribui desigualmente é confundida com a hipótese de Mosca de que em todo sistema político há uma classe dirigente. Mas uma proposição não implica a outra. Voltaremos a esta distinção no próximo Capítulo, pois a existência ou inexistência de uma classe dirigente é um dos aspectos em que os sistemas políticos diferem entre si. É verdade, porém, que se chamarmos de "líderes políticos" os indivíduos que têm a maior influência política, nossa terceira proposição implicará a afirmativa de que todo sistema político tem líderes políticos. É neste sentido que usaremos aqui o termo "líder", ou a expressão "líder político" – para referir-nos àqueles indivíduos que têm a maior influência no sistema político.

A BUSCA DE OBJETIVOS CONFLITANTES. SUA RESOLUÇÃO

Os membros de um sistema político têm objetivos conflitantes, que são abordados, entre outros meios, pelo governo do sistema político. O conflito e o consenso são aspectos importantes e complementares dos sistemas políticos. As pessoas que vivem em comunidade nunca estão de acordo sobre tudo; contudo, se continuam a viver em comum, não podem ter objetivos inteiramente discordantes.

Embora os pensadores políticos tenham reconhecido esta dualidade, alguns acentuaram um aspecto mais do que o outro. Alguns, como Hobbes, salientaram a propensão dos homens para o conflito; outros, como Aristóteles e Rousseau, sua inclinação para o acordo e a cooperação. Os primeiros tendem a acentuar a necessidade de concentrar o poder e a autoridade, a valorizar a autoridade, a obediência, a lealdade, o conformismo e a obrigação; o dever e a disciplina. Os pensadores do tipo de Aristóteles e Rousseau, que preferem enfatizar o imenso talento humano para a cooperação, tendem a mostrar que os sistemas políticos – particularmente o Estado – podem ajudar os seres humanos a perseguir objetivos comuns, a conquistar dignidade e respeito mútuo, a compartilhar a liberdade e a se comportar de forma responsável. Opiniões extremadas sobre a cooperação e o conflito vêm associadas, via de regra, de opiniões extremas a respeito do Estado. O temor pânico do conflito cívico é característico das formas de pensamento totalitárias. No outro extremo, os anarquistas exprimem sua confiança ilimitada na natureza cooperativa do homem.

O governo não intervém, necessariamente, cada vez que há um conflito entre os objetivos e as ações de diferentes indivíduos. O conflito é, muitas vezes, abordado mediante meios não-políticos – críticas, feitiçaria, linguagem agressiva, ou até mesmo surtos isolados de violência. Em muitas sociedades uma certa modalidade de luta pessoal é considerada o modo normal de as pessoas resolverem certas disputas pessoais. Brigas com os punhos ocorriam normalmente no *frontier* norte-americano.

Nas sociedades complexas, os conflitos são, em grande parte, mediados, arbitrados, suprimidos, resolvidos e tratados de alguma forma por sistemas políticos diferentes do Estado. Sempre que um certo grau de coerção é exigido, além do que é permitido aos outros tipos de "governo" que operam no território do Estado, as autoridades do Estado podem usar o poder maior de que dispõem, devido ao controle exclusivo, pelo Governo, das condições em que a violência pode ser empregada legitimamente. Assim, o Governo intervém sempre que o conflito é considerado insolúvel por meios não-políticos, ou por outros "governos" que não o do Estado (que chamamos aqui de Governo, com inicial maiúscula).

Nos Estados Unidos, por exemplo, o Governo não intervém ordinariamente nas controvérsias trabalhistas, mas quando um conflito prolongado entre sindicatos e patrões, numa indústria importante como a do aço, ameaça prejudicar a economia nacional, o presidente pode intervir.

LEGITIMIDADE E LEGITIMAÇÃO

Num sistema político, os líderes procuram assegurar que as decisões tomadas sejam aceitas amplamente não só por medo da violência, de punição ou coerção, mas também devido à crença de que são moralmente justas e apropriadas, quaisquer que sejam os meios governamentais usados para solucionar os conflitos. De acordo com um tipo de uso do termo, diz-se que um governo é "legítimo" se o povo acredita que seus atos, procedimentos, decisões, políticas, estruturas, autoridades ou líderes são apropriados, moralmente justos – se têm o direito de promulgar regras obrigatórias. Portanto, nossa quarta proposição equivale a dizer que, num sistema político, os líderes procuram legitimar suas ações.

Quando a influência de um líder se reveste de legitimidade, é ordinariamente conhecida como "autoridade". Autoridade, portanto, é um tipo especial de influência – a *influência legítima.* Por isso, nossa quarta proposição equivalente também à afirmativa de que, num sistema político, os líderes procuram converter sua influência em autoridade. Como isto acontece muitas vezes, os fenômenos da legitimação são importantes. Um escritor de curiosidade lata como Max Weber preocupou-se quase que exclusivamente com a autoridade e os governos legítimos, acreditando, evidentemente, que o poder legítimo era muito pouco comum, e não merecia ser estudado.

É fácil entender por que os líderes procuram a legitimidade. A autoridade é uma forma muito eficaz de influência. Não é tão confiável e duradoura quanto a coerção pura, mas também faculta aos líderes políticos governar com um mínimo de recursos. Seria impossível usar o terror, por exemplo, para executar as complexas tarefas de uma extensa organização burocrática moderna como os correios, um exército, um grande hospital, um sistema escolar, um conglomerado de empresas. Seria provavelmente impossível, ou pelo menos muito mais custoso, usar simplesmente prêmios diretos. Quando os subordinados consideram as ordens e as incumbências que recebem como moralmente obrigatórias, torna-se necessário apenas um dispêndio relativamente pequeno de recursos, sob a forma de salários, para assegurar uma operação satisfatória do sistema.

Embora muitos tipos diferentes de sistemas políticos possam adquirir legitimidade, as democracias precisam legitimar-se mais do que a maioria dos outros sistemas. No longo prazo, não se pode impor a democracia a um grupo, contra sua vontade; de fato, a democracia, provavelmente, não sobreviverá se uma minoria importante se opõe a ela, pois as instituições democráticas sofreriam muito se uma maioria precisasse impor, constantemente, suas decisões sobre uma minoria significativa.

Há uma grande variedade de sistemas políticos que conquistaram legimitidade em diferentes lugares e em distintas épocas. Mesmo na sociedade relativamente democrática dos Estados Unidos da América, sistemas políticos que refletem princípios contraditórios de autoridade adquirem legitimidade. Por exemplo: as empresas, os órgãos governamentais e algumas associações religiosas são organizadas de acordo com uma ordem hierárquica, e não segundo princípios

democráticos. Contudo, muitos cidadãos que atribuem legitimidade ao Governo norte-americano, devido à sua estrutura democrática, consideram igualmente legítimos esses sistemas hierárquicos[53]. Pode dizer que quase todos os sistemas políticos imagináveis – feudalismo, monarquia, oligarquia, aristocracia hereditária, plutocracia, governo representativo, democracia direta – já adquiriram, em algum lugar, tal legitimidade que muitas pessoas se dispuseram a dar suas vidas para defendê-los.

DESENVOLVIMENTO DAS IDEOLOGIAS

Num sistema político, os líderes, ordinariamente, esposam um conjunto de doutrinas integradas, mais ou menos persistentes, que tem o objetivo de explicar e justificar sua liderença. Chamamos ordinariamente esses conjuntos de doutrinas de *ideologias*. Mosca os chama de "fórmulas políticas"[54]. Uma das razões por que os líderes desenvolvem ideologias é óbvia: querem legitimar sua liderança, converter sua influência política em autoridade. É muito mais econômico governar por meio de autoridade do que mediante a coerção.

Alguns líderes, inclusive as autoridades governamentais de mais alto nível e seus aliados, defendem uma ideologia que justifica não só sua própria liderança mas o próprio sistema político estabelecido. Sua ideologia se torna, assim, oficial, indicando as premissas morais, religiosas, factuais e de outra natureza que justificam o sistema. Uma ideologia oficial altamente desenvolvida contém normamente padrões para avaliar a organização, as políticas e os líderes do sistema, e também uma descrição idealizada do modo como o sistema funciona – versão que diminui o hiato entre a realidade e o objetivo prescrito pela ideologia.

Nos Estados Unidos, a ideologia política dominante é a "democracia". Não há dúvida de que a profundidade do compromisso com a democracia, à medida que suas implicações são entendidas, e a disposição de aplicar seus princípios a casos concretos, variam muito entre os norte-americanos. Quaisquer que sejam essas discrepâncias, porém, não há dúvida de que a "democracia" é a ideologia oficial da Nação norte-americana[55].

A despeito do fato de que uma ideologia dominante ajuda os líderes políticos a adquirir legitimidade, seria irrealista concluir que a existência ou o conteúdo de uma ideologia pode ser explicado inteiramente pelos desejos dos líderes de revestir de legitimidade sua conduta, transformando assim poder em autoridade. De um lado, o fato de que muitas pessoas que não participam dessa liderança aceitam a ideologia reflete o desejo de ter uma explicação, uma interpretação das experiências e dos objetivos da sociedade, que dê sentido à vida e à posição ocupada pelo indivíduo no universo. Seria surpreendente se os homens, que há milhares de anos vêm procurando compreender o movimento dos astros, não se interessassem também por compreender a ordem política que os envolve. Campônios analfabetos, vivendo em condições de grande penúria material e psicológica, freqüentemente adotam uma visão do

BH/UFC

mundo que "explica" e justifica as desigualdades sociais, seus próprios sofrimentos e frustrações[56].

Além disso, apesar das aparências, os líderes não podem inventar e manipular arbitrariamente uma ideologia dominante, pois, uma vez aceita amplamente uma ideologia, num sistema político, a liderança também se torna sua prisioneira, correndo o risco de perder legitimidade se violar as normas ideológicas.

Nesses casos, os líderes podem ficar até mesmo impossibilitados de cumprir sua função. Por exemplo: em 1936, nos Estados Unidos, o presidente Roosevelt foi reeleito por imensa maioria. Quando a Corte Suprema, o mais elevado órgão judiciário do país, começou a impugnar, uma após outra, as medidas do *New Deal* de Roosevelt, considerando-as inconstitucionais, o presidente resolveu desfazer a maioria hostil na Corte pedindo autorização ao Congresso para nomear seis novos membros daquele tribunal. Roosevelt evidentemente não previu o ressentimento que esta proposta iria provocar, mesmo entre os que o apoiavam. No outono de 1936 e no inverno de 1937, uma maioria importante considerava que a Corte Suprema deveria ser mais liberal com respeito às medidas do *New Deal.* Mas quando o presidente anunciou sua proposta, em fevereiro de 1937, ela recebeu imediatamente a oposição de maioria substancial do Congresso, e de uma pequena maioria do público em geral. À medida que o debate se prolongava, aumentava a oposição ao pedido de Roosevelt, tanto no Congresso como no País de modo geral. Em junho, as pesquisas de opinião pública indicavam que 60 por cento dos entrevistados eram contrários à medida[57]. Em julho, o projeto foi rejeitado. Depois disso, o presidente Roosevelt nunca readquiriu a influência que tinha no Congresso, em assuntos internos. Durante o debate a respeito do tema, os republicanos do Norte e os democráticos do Sul aprenderam a se unir em coalizão contra o presidente – uma lição que não esqueceram.*

Não seria realista, contudo, presumir que uma ideologia dominante é um corpo de crenças uno, consistente, aceito por todos dentro de um sistema político. Em primeiro lugar, à medida que se desenvolve uma ideologia política claramente reconhecível e articulada, varia enormemente de um sistema político para outro. Muitos sistemas políticos compartilham apenas a ideologia política que empresta legitimidade ao Governo e ao Estado. Assim, seria muito mais difícil especificar a ideologia dominante entre os membros de um sindicato, ou de uma grande empresa. Em segundo lugar, nenhuma ideologia é completamente integrada, ou internamente consistente. As ideologias não são necessariamente estáticas: novas situações criam a necessidade de novos objetivos, ênfases e explicações. Por outro lado, um certo elemento de ambigüidade é, às vezes, vantajoso, precisamente porque permite flexibilidade e mudança. O fato de que a ideologia soviética é ambígua no que diz respeito a como e quando a condição final do comunismo será alcançada permite aos líderes soviéticos uma margem de liberdade de ação, maior do que se houvesse um calendário prescrito e rígido de etapas específicas.

*N.R. – O presidente Humberto Castello Branco enfrentou um Congresso muito mais dócil quando aumentou o número de ministros do STF em outubro de 1965.

Em terceiro lugar, as ideologias dominantes provavelmente nunca são aceitas uniformemente por todos os membros do sistema. Muitos deles têm apenas um conhecimento rudimentar da ideologia articulada pelos seus líderes; outros, talvez inadvertidamente, podem ter opiniões privadas que não concordam de todo com os valores ideológicos. A despeito da sua penetração, e das observações agudas que registrou sobre os Estados Unidos da América, Tocqueville sem dúvida exagerou a uniformidade com que os norte-americanos esposavam os ideais democráticos em 1830. Hoje, certamente, há uma grande variação neste particular. Cidadãos que acham que a oposição deve ter o direito de criticar o Governo discordam de que os comunistas ou os revolucionários em geral possam preconizar mudanças no sistema político. Pessoas que acreditam na liberdade de opinião podem ser favoráveis à supressão de certas dissidências. Além disso, para muitos a ideologia dominante, ou qualquer ideologia, parece remota, irrelevante, abstrata, complexa demais para ser percebida a não ser de modo rudimentar[58].

Em quarto lugar, há sempre quem rejeite a ideologia dominante. Alguns membros de um sistema político – comunistas ou fascistas num país democrático; democratas num país autoritário – podem aderir à ideologia rival. Como as pessoas têm objetivos diferentes, os líderes raramente evitam alguma oposição, aberta ou oculta. Poucos sistemas conseguem apoio geral, de todos os seus membros. Os que se opõem a um regime muitas vezes fazem críticas que negam a legitimidade do sistema existente. É freqüente também que os críticos defendam uma alternativa que, ao contrário do sistema existente, consideram legítima.

Algumas vezes, a ideologia revolucionária de uma época se transforma na ideologia dominante de outra. No século dezoito, a doutrina democrática era revolucionária; hoje, é a ideologia oficial dos Estados Unidos da América e na maior parte da Europa Ocidental. Na Rússia, o marxismo e o leninismo eram ideologias revolucionárias até 1917, quando se tornaram ideologias oficiais, modificadas pelos sucessores de Lenin.

Como sabemos que as ideologias nascem, se desenvolvem e morrem, e que a ideologia dominante de um sistema contradiz a de outros, podemos perguntar se todas as ideologias têm a mesma validade factual e moral – um ponto de vista sedutor para quem não vê com bons olhos a necessidade de escolher entre as várias visões do mundo que conflitam entre si. Ora, não há nada que apóie a idéia de que todas as ideologias são igualmente válidas.

O IMPACTO DE OUTROS SISTEMAS POLÍTICOS

O funcionamento de um sistema político é influenciado pela existência de outros sistemas políticos. Com algumas exceções, tão raras que podem ser ignoradas (um clube, ou tribo, muito pequeno e inteiramente isolado, por exemplo), os sistemas políticos não existem num vácuo.

Afastando os casos excepcionais, todo sistema político mantém "relações externas", isto é, articula-se com outros sistemas. Uma cidade não pode ignorar

a existência do Governo nacional; os governos nacionais precisam adaptar sua conduta ao fato de que existem entre outros governos nacionais, alianças e colisões de países, bem como organizações internacionais. Até mesmo um clube, ou uma associação religiosa, não pode atuar com completa autonomia. E os líderes de um sindicato precisam levar em conta as ações passadas, atuais e prováveis das empresas, dos outros sindicatos e do Governo.

É curioso que a maior parte das pessoas que têm a visão de um sistema político ideal ignoram os limites impostos pela existência de outros sistemas. É fácil imaginar "a boa sociedade" se não nos preocupamos com outras sociedades, possivelmente más, que ocupam a paisagem. Conseqüentemente, as utopias políticas são retratadas costumeiramente sem as incômodas limitações impostas pelas relações externas.

Neste particular, a influência do pensamento grego tem sido perniciosa, pois a ênfase dos pensadores políticos gregos nas virtudes dos Estados pequenos, autônomos e autárquicos, e sua presunção de que a guerra era um relacionamento natural e inevitável entre os Estados, levava-os a ignorar os problemas ordinários das relações externas, em tempos de paz. Nos diálogos de Platão, que tiveram enorme influência no pensamento político ocidental, há poucas referências às relações externas. Aristóteles, aliás, criticou Platão por isso, escrevendo na *Política:* "Se uma *pólis* precisa ter uma existência política, e não uma vida isolada, é bom que seu legislador dê atenção aos países vizinhos"[59]. Contudo, Aristóteles tinha pouco mais a dizer sobre o assunto do que Platão. Em contraste, modernamente o estudo das relações internacionais se desenvolveu num ramo especial da ciência política.

Mas, como podemos distinguir as relações internacionais da política interna? Em outras palavras, como podemos distinguir um sistema político de outro? Quais são as "fronteiras" de um sistema político? Felizmente, essas fronteiras muitas vezes são convencionais. As fronteiras convencionais podem ser geográficas ou depender de alguma característica como o pagamento de taxas, o recebimento de salários, a inclusão na lista dos membros de um grupo, ou dos empregados de uma empresa.

As fronteiras deste tipo representam algo mais do que uma mera convenção? Possuem alguma propriedade geral ou abstrata? A resposta é afirmativa, e na análise política empregamos muitas vezes essa característica para determinar se os limites convencionais coincidem com os "reais". Por exemplo: a República Popular da China (a China comunista) afirma que suas fronteiras incluem Taiwan (Formosa). Alguns líderes da China nacionalista, em Taiwan, dizem que as fronteiras do seu país incluem o território chinês continental. Ora, estes argumentos morais, legais ou propagandísticos não seriam alterados necessariamente pela análise política abstrata, mas é possível determinar as fronteiras do sistema político que tem centro em Taiwan, para fins analíticos, sem que por isso aceitemos tais fronteiras "analíticas" do ponto de vista legal ou moral. No primeiro capítulo deste livro definimos *sistema político* como qualquer estrutura persistente de relações humanas que envolvem de forma significativa o poder, o domínio ou a

autoridade. Assim, para os fins da análise política, pode-se traçar a fronteira de um sistema político, marcada pela redução marcante do poder do governo desse sistema.

A razão por que a longa fronteira entre o Canadá e os Estados Unidos da América não é apenas uma linha convencional traçada no mapa, mas o limite que separa dois sistemas políticos, está no fato de que o poder dos governos canadense e norte-americano, e dos funcionários que os representam, depende muito do lado da fronteira onde se encontram.

Podem haver muitas quedas na curva de poder de um governo; neste caso, muitos pontos diferentes podem ser considerados como fronteiras desse sistema. A fronteira levada em conta pelo analista depende da questão que está sendo analisada. Por exemplo: "ao contrário de muitos partidos europeus, os principais partidos norte-americanos não têm procedimentos formais para o recebimento dos seus membros, ou cerimônias de iniciação. Não há membros formais dos dois partidos. Contudo... uma ampla maioria do eleitorado se identifica com um outro dos partidos principais"[60]. Dependendo do problema que estão estudando, os cientistas políticos estipulam diferentes fronteiras para os partidos. O "partido" pode incluir só os líderes políticos, os ativistas, todos os aderentes registrados ou até mesmo todos os que simpatizam com suas posições políticas.

Não nos devemos preocupar se as fronteiras dos sistemas políticos nos parecerem algo flexíveis; na prática, as fronteiras convencionais são quase sempre suficientes. Quando isto não acontece, a familiaridade com o sistema estudado, e a natureza do problema sob análise, nos indicarão pontos pelos quais poderemos traçar uma fronteira analítica satisfatória.

A INEVITABILIDADE DA MUDANÇA

É oportuno terminar este Capítulo salientando uma regularidade importante que antecipa o assunto do Capítulo que segue: todos os sistemas políticos sofrem mudanças.

Há muito tempo que os observadores vêm observando a mutabilidade dos sistemas políticos. Platão comentou: "Sabendo que tudo que tem um começo também tem um fim, até mesmo uma Constituição como a vossa não perdurará para sempre, mas se dissolverá com o tempo". Com sua característica preferência pelas noções teóricas imaginosas e algo rígidas, produto de especulação brilhante mas não testadas em confronto com a experiência concreta, Platão continua descrevendo o inevitável processo de decadência, mediante o qual até a aristocracia perfeita que propunha degenerava necessariamente em "timocracia" (governo da honra), e em seguida em oligarquia, democracia e por fim em tirania.

Aristóteles rejeitava a dialética platônica, mas dedicou uma parte importante da *Política* às causas das revoluções e das transformações constitucionais, ampliando a teoria da mudança política. Devido ao seu vigoroso bom-senso, ainda hoje vale a pena ler seus comentários.

Embora os estudiosos da política tenham observado a mutabilidade dos sis-

temas políticos, é interessante notar que todos os que propõem um Estado ideal geralmente eliminam a mudança da sua Utopia. Sendo perfeito, o Estado ideal não pode mudar – se mudasse, seria logicamente para pior.

Conseqüentemente, as Utopias políticas excluem ou desprezam a noção de mudança. Platão admitiu, porém, que até mesmo seu Estado perfeito sofreria mudanças – que decairia necessariamente em formas cada vez mais corrompidas e degeneradas. (Mas, conforme Aristóteles notou, "quando chega às tiranias, Platão se detém. Ele nunca explica se elas mudam ou não; e, se mudam, por que isso acontece, e em que se transformam").

Karl Marx pôs Platão pelo avesso, pintando o processo histórico como uma transformação incessante e inelutável. Contudo, uma vez alcançado o estágio final – o comunismo – todas as forças históricas que até então provocavam a mudança deviam presumivelmente desaparecer. E até mesmo os democratas dão a entender, às vezes, que a democracia é a etapa final da evolução política.

Contudo, o que sabemos é que em toda a história das instituições políticas nunca houve um sistema imutável.

CAPÍTULO VI
DIFERENÇAS DOS SISTEMAS POLÍTICOS

O fato de que há regularidade nos sistemas políticos sugere que há limites para a mudança. O fato de que os sistemas políticos são diferentes indica que é possível mudá-los. Se as semelhanças limitam o que podemos fazer, as diferenças ampliam as fronteiras do que podemos razoavelmente esperar fazer. Assim como a consciência das regularidades pode tanto provocar a sensação de segurança como a depressão, a percepção das diferenças pode engendrar esperanças e temores.

Embora precisemos viver em alguma forma de sistema político, nem todos precisamos viver em sistemas da mesma espécie. As diferenças reais ou presumidas entre os sistemas é que fazem com que um nos pareça bom, outro tolerável, um terceiro insuportável.

Essas diferenças são por demais numerosas para que possamos relacioná-las. Hoje, somos inundados por dados. Se tratássemos todos os fatos igualmente, eles nos afogariam. Durante muitos séculos, a informação relativa aos sistemas políticos era não só seletiva mas escassa e impressionista. O esforço de Aristóteles, que recolheu informação sobre a vida política de 158 cidades gregas, foi único; e mesmo esse esforço logo se perdeu. Contudo, depois de séculos de dados totalmente inadequados, nos últimos anos o montante das informações sobre os diferentes sistemas políticos começou a crescer em ritmo alucinante.

A importância crescente de todas as partes do mundo, mesmo as mais remotas, depois da Segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento das comunicações globais, a difusão da ciência política e de outras ciências sociais por todo o mundo, como campos de estudo ativo, a expansão dos dados disponíveis, a demanda cada vez maior de melhores informações pelos cientistas políticos – tudo isso contribuiu para a "explosão informativa" no estudo da política.

Durante a década de 1960, por exemplo, novas coleções de dados sobre os sistemas políticos nacionais se tornaram disponíveis, sem mencionar a pletora de estudos sobre sistemas subnacionais e internacionais. Estes elementos incluem manuais de dados quantitativos[61], classificação de países de acordo com indicadores quantitativos e qualitativos[62], análises de problemas específicos com dados relativos a 50 ou 100 países[63], análises dos resultados de investigações de opinião pública num número mais limitado de países[64], e estudos comparativos de profundidade sobre os sistemas políticos nacionais ou seus componentes, tais como os partidos políticos e a cultura política[65].

Embora esta avalanche de informações crie problemas para a análise factual, ela abre novas oportunidades, ainda não exploradas, à nossa compreensão das semelhanças e diferenças dos sistemas políticos, explicando-as e determinando suas conseqüências[66]. Considerada sob esta luz, a análise política moderna está situada no limiar de uma nova fase do conhecimento humano.

UMA INUNDAÇÃO DE TIPOLOGGIAS

A "explosão de informação" a que nos referimos se fez acompanhar de uma inundação de tipologias – propostas de classificação dos sistemas políticos. Na verdade, o termo "tipologia" ficou tão na moda entre os cientistas políticos, na década de 1960, que afastou outros termos perfeitamente úteis, porém mais tradicionais, como "classificação". No Sétimo Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política, em 1967, sessões inteiras foram devotadas ao tópico: "Tipologias dos Sistemas Políticos".

Naturalmente, os esquemas de classificação dos sistemas políticos são tão antigos quanto o próprio estudo da política. Aristóteles, por exemplo, produziu uma classificação baseada em dois critérios: o número relativo dos governantes (um, poucos ou muitos) e o critério de governo (se o "interesse comum" ou o "interesse próprio")[67].

É a seguinte a classificação aristotélica:

	Interesse	
Número de governantes	*Coletivo*	*Próprio*
Um	Monarquia	Tirania
Poucos	Aristocracia	Oligarquia
Muitos	Politéia[68]	Democracia

Esta famosa classificação vem influenciando o pensamento político ocidental desde que foi criada. Há cerca de meio século, porém, Max Weber criou uma classificação que tem tido ainda maior influência entre os cientistas sociais contemporâneos. Weber limitou sua atenção aos sistemas em que o governo era aceito como legítimo, e sugeriu que os líderes dos sistemas políticos poderiam defender sua legitimidade, e os membros desses sistemas aceitá-la com base em três critérios:

1) *Tradição.* A legitimidade pode basear-se "na crença estabelecida na santidade de tradições imemoriais", e na necessidade de obedecer a líderes que exercem sua autoridade de acordo com a tradição. Para Weber este é o exemplo mais universal e primitivo de autoridade.

2) *Qualidades pessoais excepcionais.* A legitimidade se baseia na "devoção à santidade específica e excepcional, ao heroísmo ou caráter exemplar de um indivíduo", e à ordem moral ou política que ele revelou ou instituiu.

3) *Legalidade.* A legitimidade se baseia na crença de que o poder é exercido de modo legal; as regras constitucionais, leis e poderes das autoridades são

aceitos como obrigatórios porque são legais. O que é feito legalmente é tido como legítimo[69].

A cada uma destas três bases de legitimidade corresponde uma forma "pura" de autoridade: 1) a autoridade tradicional; 2) a autoridade carismática; e 3) a autoridade legal.

As classificações de Weber e de Aristóteles foram quase postas de lado pelas novas tipologias da análise política[70]. Alguns estudiosos sugerem que os sistemas políticos podem ser classificados como autocráticos, republicanos ou totalitários[71]; outros, como sistemas de mobilização, teocráticos, burocráticos ou de reconciliação[72]; outros ainda, como oligarquias modernizadoras, totalitárias, tradicionais e tradicionalísticas, além de democracias tutelares e políticas[73], ou então como sistemas anglo-norte-americanos, europeus, pré-industriais ou parcialmente industriais e totalitários[74]; como sistemas políticos primitivos, impérios patrimoniais, impérios nômades ou de conquista, Cidades-Estado, sistemas feudais, impérios burocráticos centralizados e sociedades modernas (democráticas, autocráticas, totalitárias e "subdesenvolvidas")[75]. Dois investigadores aplicaram a técnica estatística da análise de fatores *(factor analysis)* e 68 características de 115 países, derivando indutivamente uma tipologia de oito espécies de sistemas políticos[76]. (Outro autor abandonou a linguagem tradicional, propondo que os sistemas políticos fossem classificados em amalganados, prismáticos e refratados *(fused, prismatic, refracted)*[77].

DEPOIS DA INUNDAÇÃO

Diante de tantas tipologias, cabe a pergunta: Qual delas é a melhor? Obviamente, não há *uma melhor* tipologia. Existem milhares de critérios para classificar os sistemas políticos; os mais úteis serão os que elucidarem melhor o aspecto da política em que estivermos mais interessados. Um geógrafo classificaria os sistemas políticos de acordo com a área que ocupam, um demógrafo, pelo critério da população; um jurista, segundo seu código legal. Um filósofo ou teólogo, interessado em identificar "o melhor" sistema, usaria critérios éticos ou religiosos. Um cientista social, querendo determinar como a revolução está associada às condições econômicas, poderia classificar os sistemas políticos pela renda relativa e a freqüência dos movimentos revolucionários. Assim, como não há uma "melhor maneira" de classificar as pessoas, não há um modo exclusivo de distinguir e classificar os sistemas políticos que seja melhor do que os outros para qualquer propósito.

DIFERENÇAS IMPORTANTES

Há inúmeras diferenças entre os sistemas políticos, algumas associadas com conseqüências de tal forma importantes – especialmente no que se refere ao governo popular – que merecem ser citadas: 1) os caminhos para o presente; 2) o nível sócio-econômico, ou grau de "modernidade"; 3) a distribuição das habilidades e dos recursos políticos; 4) as bases de fissão e coesão; 5) a magnitude ou

severidade dos conflitos; e 6) as instituições destinadas a compartilhar e exercer o poder.

Embora esta diferenciação de certo modo se aplique aos sistemas políticos de todo tipo, para dar um foco a nossa discussão vamos presumir que nosso quadro de referências é o sistema político de um país determinado.

Os Vários Caminhos para o Presente

Todo sistema político apresenta, sob certos aspectos, um passado singular. Esta não é apenas uma idéia abstrata, pois a herança do passado influencia pesadamente o presente e o futuro. Devido a diferenças no seu passado, cada um dos 150 países do mundo tem opções diferentes. Assim, um povo que sofreu séculos de domínio autoritário provavelmente não se transformará numa democracia estável em pouco tempo.

O Grau de "Modernidade"

A história ancora os sistemas políticos em sociedades que se encontram em diferentes etapas de "desenvolvimento" ou "modernização". Estes termos, que são hoje usados amplamente pelos cientistas políticos, têm uma aura paroquial, mas seu sentido pode tornar-se bastante específico – o bastante para permitir uma forma de medição. Em suma, há diferenças profundas entre os países em termos de renda *per capita,* taxa de alfabetização, educação, conhecimentos técnicos, industrialização, urbanização, circulação de jornais e revistas, comunicações eletrônicas, facilidades de transporte, etc. Estes índices tendem a se inter-relacionar: um país relativamente menos "desenvolvido" num certo aspecto, provavelmente será pouco "desenvolvido" em outros, e vice-versa[78]. Tanto é assim que Russett, usando dados quantitativos, classifica as "sociedades" de 107 países em cinco tipos principais, relacionados abaixo e descritos na tabela que o leitor poderá examinar:

Fase I – Sociedades "tradicionais primitivas".
Fase II – "Civilizações tradicionais".
Fase III – Sociedades de transição.
Fase IV – Sociedades em revolução industrial.
Fase V – Sociedades de consumo de massa.

Distribuição das Faculdades e dos Recursos Políticos

As faculdades e os recursos políticos se acham distribuídos de diferentes modos, em diferentes sistemas políticos. Embora se distribuam desigualmente em todos os sistemas, seu grau de desigualdade varia. Por exemplo: o conhecimento é um recurso que contribui para a formação das faculdades políticas. O acesso ao conhecimento, através da educação, é desigual, mas em alguns países tal desigualdade é maior do que em outros. Se tomarmos a situação mundial em

meados da década de 1960, encontraremos num extremo países como Angola, Mauritânia, Níger e Moçambique, onde 97% (ou mais) da população com mais de 15 anos não eram alfabetizados. A mediana para 130 países era de 60% de alfabetização. No décimo menos desenvolvido desses países, os alunos primários e secundários não chegavam a constituir mais de 15 por cento da população entre as idades de 5 e 19 anos; no décimo mais desenvolvido, a proporção ultrapassava 90%[79]

Em todos os países, só uma minoria da população recebia educação superior. Numa extremidade, porém, tínhamos meia dúzia de países africanos onde só 5 pessoas em cada 100.000 estavam matriculadas em instituições de ensino superior – índice que se pode comparar, na outra extremidade, com os dos Estados Unidos da América (2.840), Nova Zelândia (2.100) e União Soviética (1.674). Mesmo entre os vinte países com o maior PNB *per capita* há grandes variações[80].

A riqueza é um recurso político, distribuído desigualmente em toda parte; mas o grau dessa desigualdade varia. Assim, a distribuição da terra – uma modalidade importante de riqueza nos países agrícolas – é marcantemente desigual em todos eles. Mas essa desigualdade é mais extrema no Iraque, por exemplo, onde metade da área total era ocupada por 0,7% das fazendas, do que na Dinamarca, onde metade da área agrícola era ocupada por 21% das fazendas. (Vide Figura 6.)

Na medida em que as desigualdades estão correlacionadas entre si varia de sociedade para sociedade. Vamos admitir que todas as pessoas, dentro de um sistema político, fossem listadas de acordo com sua posição relativa, tomando como referência os recursos políticos mais importantes daquela sociedade: a riqueza, a renda, o conhecimento, a popularidade, o controle das comunicações, o controle da polícia e das forças armadas. Se a posição relativa de todos fosse a mesma, havendo portanto uma correlação perfeita, as desigualdades na distribuição de recursos seriam absolutamente cumulativas. Quanto mais um indivíduo dispusesse de um certo recurso, mais teria de todos os outros. Contudo, se a posição de um indivíduo em tal lista não estivesse relacionada com sua posição em outras listas (inexistindo, portanto, essa correlação), as desigualdades de recursos se dispersariam. Está claro que *dispersão* não significa *igualdade:* num sistema com desigualdades completamente dispersas poderia sempre haver desigualdade com respeito a todos os recursos políticos. Contudo, a diferença entre desigualdades cumulativas e dispersas é crucial, porque numa sociedade de desigualdades dispersas as pessoas que não tivessem um recurso poderiam compensar esta falta exercendo maior controle sobre os outros recursos.

BH/UFC

Tabela 1

*FASES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E POLÍTICO**

(107 países)

Fase	*N*		*PNB per capita*	*% urban.*	*% alfab.*	*Estudantes nível super. por 100.000*	*Leitos hospitalares por habitante*	*Rádios por 1.000 habitantes*	*% eleitores*	*Renda do Governo central (% do PNB)*
I	11	ampl.	45-64	0-18	3-48	5-63	.0001-.0031	1-63	0-55	7-26
		méd.	56	6	13	27	.0004	12	30	17
II	15	ampl.	70-105	0-19	1-68	4-251	.0001-.0056	3-78	0-83	9-23
		méd.	87	10	24	86	.0006	20	49	13
III	31	ampl.	108-239	6-72	3-91	3-976	.0003-.0056	7-161	0-95	9-37
		méd.	173	21	42	165	.0014	57	41	22
IV	36	ampl.	262-794	7-82	38-99	42-1192	.0005-.0143	37-348	0-100	10-40
		méd.	445	34	77	386	.0041	158	69	25
V	14	ampl.	836-2577	30-70	96-99	36-1983	.0077-0125	215-948	28-92	17-40
		méd.	1330	45	98	650	.0097	352	78	27

Fonte: Bruce M. Russett, *Trends is World Politics* (New York, Macmillan Co., 1965).

(*) Todos os dados são relativos a *circa* 1960. O PNB é expresso em US$ dólares de 1957. A porcentagem da população urbana abrange cidades com mais de 20.000 habitantes. A renda do governo central inclui empresas públicas e previdência social.

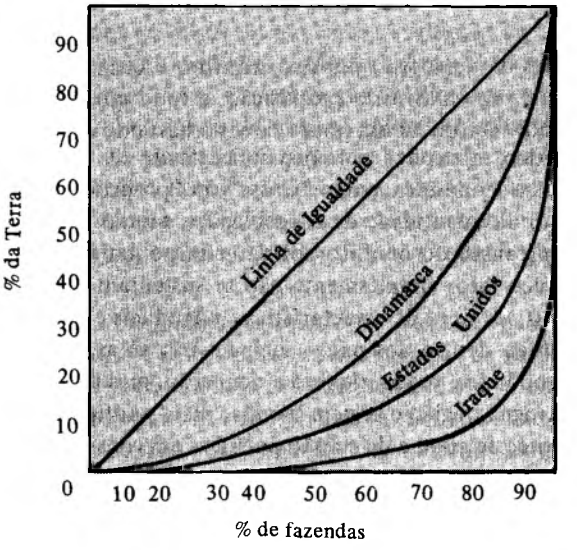


Figura 6

Curva de Lorentz da distribuição da terra.
Fonte: Taylor & Hudson, *World Handbook*, págs. 267-68.

Naturalmente, nenhum dos dois tipos existe em sua forma pura. Há uma forte tendência para a desigualdade cumulativa, mas parece haver diferenças significativas na desigualdade dos sistemas políticos. Nos países que se encontram em uma das três primeiras fases de Russett, as desigualdades são, via de regra, fortemente cumulativas. Nas sociedades em revolução industrial, porém, a riqueza e a renda se transferem da antiga aristocracia feudal ou oligarquia proprietária de terra para a indústria, o comércio e o setor bancário. Contudo, para a maior parte da população, a despeito do aumento das rendas as desigualdades continuam fortemente cumulativas. Esta foi a fase que Marx testemunhou na Europa de meados do século dezenove. Em etapas mais avançadas do processo de industrialização, à medida que as rendas e o consumo de massa continuam a aumentar ocorre uma difusão adicional da tecnologia, da educação, da afluência, das comunicações de massa. Esta difusão pode fazer-se acompanhar por uma difusão dos grupos de interesse, das faculdades políticas e do sufrágio. Mesmo em tais circunstâncias persistem as desigualdades de recursos políticos, embora elas se tornem menos cumulativas e mais dispersas. Assim, é cada vez mais difícil identificar uma elite bem definida que "dirige o país", pois passa a haver uma tendência para que diferentes elites exerçam influência sobre diferentes escopos de atividade, e seu inter-relacionamento se torna altamente complexo.

Cisão e Coesão

As relações de desacordo político, conflito e coalizão têm diferentes causas, em diferentes sistemas. Esta proposição, e tudo que se segue, deve ser lido com cuidado, pois contradiz um ponto de vista bastante comum, segundo o qual o conflito político se explica por uma única fonte de cisão – ordinariamente uma característica econômica, como "classe" ou "propriedade".

A despeito da quantidade de especulações, teorias e investigações existentes, nossa compreensão do conflito político ainda é limitada. As explicações por meio de um único fator simplesmente não se sustentam diante de certos dados agora disponíveis. Os tipos de características individuais e grupais associados com o conflito político dentro dos países incluem não só as diferenças em situação social, classe econômica, renda, riqueza e ocupação, mas também educação, ideologia, religião, língua, região e origem familiar. Esta multiplicidade de fatores cria modelos diferentes de cisão e de coesão políticas em cada país.

Em primeiro lugar, a história nos legou países com distintas heranças e características que fomentam a cisão ou a coesão, tais como a língua. Os norte-americanos (e os brasileiros), devido à sua própria experiência, podem ter a tendência a acreditar que os outros países têm uma única língua – o que acontece em alguns casos. Contudo, o Canadá, por exemplo, tem duas – o inglês e o francês. Na Bélgica, há mais de mil anos que uma fronteira lingüística separa os que que falam francês dos que se expressam em flamengo. Na Suíça, a fronteira entre as regiões de línguas francesa e alemã praticamente não mudou desde o quinto século da nossa era. Do outro lado do mundo, a Índia tem mais de 15 línguas de importância, e centenas de línguas e dialetos de menor expressão. Na Índia, há "línguas minoritárias" faladas por população maior do que a de toda a Suécia, por exemplo[81].

Em segundo lugar, a história deixa memórias diferentes da forma como tais diferenças foram tratadas no passado. Consideremos outra vez a língua. A nação suíça se constituiu com base na igualdade das suas línguas; em conseqüência, os ressentimentos e conflitos políticos causados pelas diferenças de línguas são ali insignificantes. Na Bélgica, por outro lado, depois de um período de prosperidade e preeminência flamenga (cujo brilho se reflete nos grandes pintores flamengos dessa época), um posterior declínio econômico e cultural levou à subordinação dos flamengos aos valões, o que criou uma tensão evidente na vida pública belga.

Finalmente, fases distintas de desenvolvimento tendem a gerar forças diversas, estimulando cisões e coalizões. No século dezenove, a urbanização e a industrialização nos países da Europa Ocidental se fizeram acompanhar pela miséria e os conflitos que, de acordo com Marx, deveriam polarizar-se numa clara contradição entre o proletariado urbano em expansão e a burguesia capitalista em retratação, com a vitória do primeiro. Contudo, do ponto de vista de um século mais tarde, parece que Marx se precipitou ao extrapolar o futuro, a partir das primeiras etapas do processo de industrialização. Marx conheceu a Europa

Ocidental da Revolução Industrial, na fase IV de Russett. Previu acuradamente a substituição das pressões em favor da mudança da situação da classe trabalhadora urbana por conflitos políticos. Mas o que não previu foi o fato de que, muito antes de que a "burguesia" fosse derrotada, no conflito com o proletariado, três coisas iriam acontecer: 1) o início de uma nova fase, de consumo de massa; 2) a diminuição numérica do proletariado industrial, transformado numa minoria dentro da força de trabalho global[82]; 3) devido ao atendimento de muitas reivindicações dos trabalhadores, o proletariado industrial minoritário se tornaria cada vez menos inclinado a responder aos apelos de transformação revolucionária dos militantes.

Contudo, em muitos países que estão hoje passando pela fase da Revolução Industrial, os conflitos provocados pelas exigências de melhoria ou de mudança da situação dos trabalhadores urbanos continuarão a ser provavelmente uma característica importante da vida política. Entrementes, surgem novas bases sociais e ideológicas do conflito, nas sociedades de consumo de massa. *

A Gravidade dos Conflitos

A gravidade dos conflitos varia no tempo em todos os sistemas, e de sistema para sistema. As possíveis dificuldades implicadas nesta proposição não devem impedir a percepção do fato de que a afirmativa não está sujeita a dúvidas, meramente em termos de senso comum. Há pouco mais de um século os norte-americanos estavam ocupados em se matar em larga escala, numa guerra civil: tratava-se, evidentemente, de um conflito importante. O golpe que houve na Indonésia, em 1966, que derrubou o regime de Sukarno, quando várias centenas de milhares de pessoas morreram, foi indubitavelmente um conflito grave. A rebelião armada, a guerra civil, a revolução violenta, a guerrilha, os distúrbios de rua, o exílio em massa – todos estes são exemplos de conflitos de grande gravidade. Por outro lado, os debates, os discursos, as reuniões pacíficas não podem ser incluídos na mesma categoria.

Dentro de cada país, a "temperatura" do conflito político varia. Mesmo os países mais estáveis provavelmente tiveram períodos de turbulência e violência. A "temperatura" política flutua também em períodos mais curtos.

Em cada período, alguns países são mais pacíficos do que outros em termos de política interna. Alguns podem estar atravessando uma época de distúrbios, outros se encontram em período de conciliação e unidade. É plausível que diferenças naturais de cultura e de temperamento tornem as pessoas, em alguns países, mais inclinadas, do que em outros, a procurar soluções pacíficas e conciliatórias para suas divergências. De qualquer forma, é evidente que em qualquer década em particular o conflito é mais grave em alguns países do que em outros.

Naturalmente, não é fácil medir satisfatoriamente conceitos como o de

*N.R. – Esta transição para um "novo sindicalismo" no Brasil nos anos 80 é um bom exemplo deste fenômeno.

"gravidade" de um conflito; também não é fácil colecionar e interpretar os dados relevantes. Há cerca de quatro décadas um esforço pioneiro deste tipo foi feito pelo sociólogo Pitirim A. Sorokin. A despeito da importância da sua obra, as observações que fez ficaram em grande parte esquecidas. Sorokin aplicou indicadores de "distúrbio social" (concebidos com muita inteligência) à história da França, entre 526 e 1925. Aplicou também os mesmos indicadores à Grécia e Roma antigas, a Bizâncio, à Alemanha e à Áustria, Inglaterra, Itália, Holanda, Rússia e à Polônia, bem como ao conjunto da Europa. As conclusões a que chegou, com base em tão amplo e cuidadoso estudo, foram as seguintes:

"Em média, na maior parte dos países considerados, a cada ano em que houve um distúrbio social de importância corresponderam só cinco anos livres de distúrbios.

Não é verdade que algumas nações tendem mais à ordem do que outras; todas são ordeiras ou não, de acordo com o período estudado.

Embora haja algumas diferenças entre as nações no que concerne à violência e intensidade dos distúrbios, tais diferenças não são grandes, nem consistentes.

Só cerca de cinco por cento de todos os distúrbios registrados ocorreram sem violência; aproximadamente um quarto deles trouxe pouca violência. As possibilidades de uma "revolução sem sangue" parecem muito pequenas.

A maioria dos distúrbios duram só umas poucas semanas.

Os indicadores não mostram uma tendência contínua seja para a ordem seja para a desordem.

Não há qualquer associação dos distúrbios internos com as guerras internacionais.

Os distúrbios acontecem não só nos períodos de decadência e declínio da sociedade mas também nos de florescimento e crescimento sadio.

A malha sócio-cultural de valores e relações é crucial: quando ela é forte e bem integrada, a freqüência dos distúrbios é mínima[83]."

Mais recentemente, outros cientistas sociais se voltaram para este importante tema. Em 1969, em relatório dirigido à Comissão Nacional sobre as Causas e a Prevenção da Violência, nos Estados Unidos da América, um cientista político fez um estudo comparativo dos conflitos em 114 países, mostrando que, entre 1961 e 1965, a magnitude dos distúrbios civis variou de guerras civis destrutivas e momentos amplos de violência de massa em países como o Congo, a Indonésia e o Vietnã do Sul, à ausência total de qualquer registro de conflito violento, em países como a Suécia, a Romênia, a Noruega e Formosa (Taiwan)[84]. A tabela seguinte compara esses dados com a situação nos Estados Unidos da América, durante os anos turbulentos entre 1963 e 1968:

Tabela 2

Algumas Características Gerais dos Distúrbios Civis nos Estados Unidos da América, 1963-1968, Comparativamente aos de Outros Países, 1961-1965.

	EUA	*17 países europeus democráticos*	*113 países*
Difusão (nº participantes por 100 mil habitantes)	1,116	676	683
Posição relativa dos EUA		7º	27º
Intensidade (mortes por 10 milhões de habitantes)	477	121	20.100
Posição relativa dos EUA		3º	53º
Duração: posição relativa dos EUA		1º	6º
Magnitude total			
Posição dos EUA		1º	24º
Posição dos EUA, 1961-1965		5º	41º

Fonte: Ted Robert Gurr, "A Comparative Study of Civil Strife", *in* Hugh D. Graham e Ted Robert Gurr, *The History of Violence in America: A Report to the National Comission on the Causes and Prevention of Violence.* (New York: Bontam Books, 1969), pp. 572-632.

Instituições para Partilhar e Exercer o Poder

Finalmente, os sistemas políticos têm diferentes instituições para partilhar e exercer o poder. Quase todos acreditamos num corolário: os sistemas políticos diferem também na distribuição do poder, na medida em que, de acordo com a terminologia aristotélica, o poder é distribuído a um só, a poucas ou a muitas pessoas. Considerando, porém, os problemas na observação e na mensuração do poder, discutidos no Capítulo III, a aceitação deste corolário se fundamenta quase inteiramente em evidência indireta. E a evidência indireta mais convincente é a diferença nas instituições destinadas a assegurar a participação no processo governamental de elaboração de políticas.

Estes processos são extremamente complexos. Ao que parece, as decisões governamentais resultam da combinação da participação direta e indireta pelos cidadãos, ativistas e elites, atuando por meio da persuasão, de ameaças, promessas, manipulação direta, adaptação, engano e coerção. Mas o equilíbrio desses vários elementos varia muito, como variam as instituições relevantes.

Uma das formas de tal variação é o sufrágio. Nosso século testemunhou a aceitação praticamente universal da crença de que os cidadãos de todos os países têm o direito de participar no governo do seu país, por meio do voto. Em conseqüência, só uma meia dúzia de países nega formalmente o sufrágio a seus cidadãos. Nos outros, contudo, encontramos variação significativa na proporção dos adultos que têm o direito de votar, e votam efetivamente. Nos Estados Unidos, por exemplo, devido às barreiras legais, inclusive as exigências de residência e registro, e por causa da exclusão legal, semilegal e ilegal dos negros (especialmente no Sul, e que agora desaparece rapidamente), a proporção dos adultos que votam

nas eleições nacionais é menor do que em quase todas as outras democracias representativas[85].

Outro aspecto importante é a medida em que os que mais participam das decisões governamentais precisam competir pelos votos do eleitorado, em eleições em que têm igualdade de condições os que se opõem ao Governo. É possível, assim, classificar os países, ou outros sistemas políticos, em diversas categorias, pelo critério da medida em que as leis, a Constituição, os costumes e a prática política protegem a liberdade de expressão, a liberdade de formar organizações e delas participar, o acesso às fontes alternativas de informação, a existência de eleições livres, a competição dos líderes políticos pelo apoio do eleitorado, e as características das instituições destinadas a formular a política governamental – instituições dependentes de votos e de outras expressões de preferência.

Como os países se situam em posições diferentes ao longo desses eixos do sufrágio e da liberdade de oposição, há no mundo uma grande variedade de sistemas políticos. Num extremo estão as *hegemonias fechadas*, que negam o sufrágio e suprimem todas as formas de oposição ao Governo. No outro extremo estão as *poliarquias*, que asseguram o sufrágio universal e protegem todas as instituições acima relacionadas[86]. Dos aproximadamente 150 países que são hoje independentes, cerca de duas dúzias são poliarquias e outros seis poderiam ser considerados quase poliarquias. Os restantes vão das hegemonias repressivas, que suprimem quase todas as modalidades de manifestação pública de oposição ao Governo, até os regimes mistos mais tolerantes, com um grau variável de liberdade para os opositores do Governo[87].

Em que condições as poliarquias ou governos populares se transformam em hegemonias? Em que condições se torna provável a transformação de hegemonias em governos populares?

Estas indagações focalizam nossa atenção em problema que é não só dos mais antigos no estudo da política mas também dos mais urgentes e difíceis no mundo contemporâneo.

CAPÍTULO VII

REGIMES POLÍTICOS: POPULARES E HEGEMÔNICOS

No Capítulo V chegamos à conclusão de que um ponto de semelhança que aproxima os sistemas políticos é o fato de que todos eles se transformam. Até a Primeira Guerra Mundial um ponto de vista muito comum, especialmente entre os norte-americanos, era o de que a história favorecia a democracia: gradualmente ou por meio de revoluções, os regimes hegemônicos se transformariam em governos populares. O resultado da primeira grande revolução do século vinte, contudo, não foi uma poliarquia, mas um regime hegemônico, na Rússia. Em rápida sucessão, várias poliarquias cederam lugar ao fascismo, na Itália; ao nazismo, na Alemanha; e a um regime militar, no Japão. Depois da Segunda Grande Guerra, a poliarquia se instalou na maior parte do "Terceiro Mundo".

Qual o futuro do governo popular? Tenderá o mundo para a hegemonia? Embora nosso conhecimento seja por demais limitado para justificar uma previsão ousada, podemos indicar com uma certa confiança um certo número de condições que aumentam as probabilidades da poliarquia. Pode-se, então, procurar imaginar se é provável a existência da poliarquia no futuro.

Ao examinar estas condições, é importante lembrar que a maior parte dos regimes não são nem poliarquias puras nem hegemonias completas. A inundação de tipologias que descrevemos no Capítulo anterior nos previne contra a tentativa de classificar todos os regimes mistos numa única categoria específica. Podemos contudo conceber as poliarquias e as hegemonias como dois pólos, separados por uma gradação de regimes intermediários. O que distingue os regimes mistos é o fato de que são menos tolerantes da oposição política do que as poliarquias, porém, mais tolerantes do que as hegemonias. O problema, portanto, é determinar as condições propícias ao estímulo de mudanças que desloquem o regime de um país no sentido da poliarquia ou da hegemonia. Essas condições podem reforçar a estabilidade de um regime existente – por exemplo, quando as condições que favorecem a poliarquia aparecem em países com regime poliárquico, este regime tenderá a subsistir.

Algumas Diferenças Importantes

Quero chamar a atenção do leitor para várias diferenças relacionadas com a

análise feita nos Capítulos anteriores. Embora uma avaliação adequada dos regimes deva considerar mais do que estas simples diferenças, nenhuma avaliação satisfatória pode desconhecê-las, porque são importantes.

Autonomia e Controle

Os indivíduos e os subsistemas são mais autônomos em relação ao Governo do Estado nas poliarquias do que nas hegemonias. Esta diferença é em parte verdadeira por definição. Com efeito, por "poliarquia" queremos referir-nos a um sistema que tem tolerância relativamente maior à autonomia individual e organizacional; consideramos "regime hegemônico" aquele onde há relativamente menos autonomia dos subsistemas. Os direitos de participar no governo, e de opor-se a ele, que caracterizam as poliarquias, exigem que o Estado tolere e proteja a autonomia dos indivíduos e das organizações.

Em conseqüência desses direitos, há uma tendência para que existam nas poliarquias grande variedade de organizações: clubes privados, organizações culturais, grupos de pressão, partidos políticos, sindicatos, etc. Muitas dessas organizações procuram ativamente influenciar o Governo; outras podem ser mobilizadas quando seus membros acreditam que certos interesses de importância crucial estão ameaçados. Em contraste, o desenvolvimento da autonomia ameaça a natureza de um regime hegemônico e o poder da sua liderança. As organizações autônomas são particularmente perigosas. Por isso, nos regimes hegemônicos, elas são mantidas sob controle governamental. Em última análise, num regime hegemônico todos os indivíduos e organizações participam de um sistema abrangente de contrastes hierárquicos. Embora tal limite seja difícil de alcançar na prática, houve situações históricas em que isso quase aconteceu – por exemplo, na União Soviética, durante o período final do stalinismo, e na Alemanha nazista.

Persuasão e Coerção

Nas poliarquias (em contraste com as hegemonias), os líderes políticos usam mais a persuasão, e menos a coerção[88]. Certas formas de coerção são excluídas ou minimizadas nas poliarquias. Um regime que põe na prisão os líderes oposicionistas ou suprime jornais que criticam o Governo, por exemplo, por definição não é uma poliarquia. Inversamente, por definição uma poliarquia deve assegurar ao povo o direito de participar na escolha da liderança política. Uma poliarquia estende esse direito a quase toda a população adulta.

O fato de que tais diferenças distinguem as poliarquias das hegemonias meramente por definição não as torna menos significativas. Além disso, a diferença existente no equilíbrio da persuasão e da coerção é uma conseqüência prática das diferenças nas próprias instituições políticas. Um grupo que tem o direito de participar na escolha da liberdade política inclina-se menos a entrar em conflito sob pressão do que um grupo que não tem tal direito. Isto é particularmente óbvio se

o grupo em questão é bastante numeroso para constituir uma maioria. Enquanto as instituições do governo popular funcionam, qualquer tentativa de forçar a maioria da população estará fadada ao insucesso, pois essa maioria pode simplesmente votar de acordo com suas preferências, na eleição seguinte. Por isso nas poliarquias os políticos raramente apóiam leis dirigidas contra a maioria; do desprezo da opinião pública pode custar-lhes muito caro. Naturalmente, como é difícil que qualquer lei consiga apoio unânime, não há regime em que algumas pessoas não possam ser coagidas por leis que as privem de alguma oportunidade, privilégio ou direito. Contudo, embora mesmo as pessoas que participam das decisões governamentais possam ser prejudicadas por elas, os que não participam correm esse risco em grau mais elevado. É improvável que a Convenção Constituinte norte-americana houvesse permitido a escravidão nos Estados Unidos da América se a população negra tivesse na época os mesmos direitos de participação política que os brancos. Depois da Guerra Civil, para que se pudesse impor a supremacia branca sobre os negros libertos, foi retirado da população negra do Sul dos Estados Unidos seu direito, recém-adquirido, de participar na vida política.

Numa poliarquia, é normalmente difícil exercer coerção sobre um grupo numeroso, ainda que não-majoritário. Com efeito, enquanto a coerção ampla cria uma tensão em qualquer sistema político, são os governos populares que a consideram mais difícil. Para evitar a desobediência civil em larga escala, e mesmo a guerra civil, o Governo empenhado na coerção de uma minoria importante precisa dispor de um instrumental eficaz de forças coercitivas – um sistema policial centralizado e disciplinado, uma polícia secreta, um poder judiciário simpático, estabelecimentos militar e burocrático prontos à obediência, bem como leis, doutrina constitucional e práticas que permitam o emprego de tais forças.

Esse instrumental de coerção nas mãos do Governo representa uma tentação perene para os líderes inescrupulosos, e um perigo permanente para a oposição. Embora seja admissível que um governo popular possa coagir ocasionalmente uma fração significativa do povo, com êxito, quanto mais o fizer menores serão suas possibilidades de sobrevivência. Assim, quando se impôs um extenso esquema coercitivo sobre os negros norte-americanos, no Sul, no fim do século dezenove, criou-se um sistema político duplo, em que os brancos tinham uma quase-poliarquia, e os negros viviam sob uma hegemonia repressiva.

Controle recíproco e unilateral

Como o direito efetivo à oposição e à participação são mais difundidos nas poliarquias do que nas hegemonias, indivíduos e grupos gozam de maior autonomia com relação ao Governo, as oportunidades que têm os líderes políticos de empregar a coerção contra seus oponentes são mais limitadas, a persuasão é mais fácil de usar do que a coerção como meio de influência, e a liderança política se inclina mais a participar de redes de influência recíproca. Nas poliarquias, as políticas governamentais tendem a ser objeto de negociação e barganha. Nos regi-

BH/UFG

mes hegemônicos, a influência dos líderes é mais unilateral, e as políticas tendem a ser elaboradas mediante a hierarquia e o comando.

CONFLITO POLÍTICO E LUTA CIVIL

Parece razoável admitir que as poliarquias estão mais sujeitas ao conflito do que as hegemonias. Num certo sentido, muito importante, isto é verdade: há nas poliarquias um nível elevado de conflito político explícito. Por exemplo: os partidos se opõem, as facções e os candidatos se empenham na tentativa aberta de impor seus pontos de vista uns aos outros – nos corpos legislativos, nas eleições e no foro mais amplo da opinião pública. Poder-se-ia pensar que esta propensão elevada ao conflito político franco levasse as poliarquias à luta civil – isto é, aos conflitos intensos, agressivos, polarizados, sob a forma de distúrbios populares, atos de sabotagem, assassínios políticos, golpes de Estado, guerrilha e guerra civil.

Contudo, não é o que acontece. Embora o conflito seja freqüente nas poliarquias, tipicamente ele apresenta níveis reduzidos de intensidade. Como demonstra a tabela seguinte, os países com níveis de conflito menos intensos são predominantemente poliarquias; aqueles com níveis mais elevados são predominantemente não-poliarquias:

Tabela 3
Poliarquia e Nível de Conflito
(84 países, 1948-1965)

	Nível de Conflito(a)					
	Baixo					*Elevado*
	1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*
Porcentagem de países						
30 poliarquias (b)	100	77	60	23	9	0
54 não-poliarquias	0	13	40	67	91	100
Total (%)	100	100	100	100	100	100
Total (N)	2	13	15	31	22	1
Porcentagem das:						
poliarquias (b)	7	33	30	23	7	0
não-poliarquias	0	6	12	44	37	1

Fonte: Ivo K. Feierabend, com Rosalind L. Feierabend e Betty A. Nesvold, "The Comparative Study of Revolution and Violence", *Comparative Politics*, 5 (abril de 1973), 393.

(a) Os autores se referem a sua escala como um indicador de instabilidade política. Contudo, ela serve igualmente para medir o nível de conflito, já que "cada ponto sucessivo na escala denota maior violência e agressão política". Por exemplo: "exoneração ou resignação de autoridades estão representadas pelo ponto 1 na escala; demonstrações pacíficas e greves, pelo ponto 2; distúrbios e assassínios políticos, pela posição 3; prisões em larga escala, 4. As revoltas estão incluídas na posição 5; a guerrilha, a guerra civil e a revolução, na posição 6". (pág. 396).

(b) A classificação dos países como poliarquias ou não-poliarquias é minha. Nenhum país foi classificado como poliarquia se não permaneceu em tal categoria durante todo o período considerado.

Os autores do estudo em que se baseia esta tabela chegam à seguinte conclusão:

"Aparentemente os países permissivos são predominantemente estáveis e não-violentos...; contudo, quando surge uma pequena coerção, a situação se inverte. O uso moderado da força parece agir como estimulante dos distúrbios internos... Além disso, parece que o efeito pacificador da coerção só se faz sentir nos regimes extremamente coercitivos... Pelo menos no sentido global, parece que a coerção a princípio e até um certo ponto estimula a violência. Depois, sob forma de tirania, parece provavelmente tão apta a assegurar a paz interna quanto a violência adicional...

A conclusão óbvia deste estudo da violência e da coerção em vários países é a de que os regimes políticos que recorrem à força, especialmente se usam a força de forma inconsistente, devem esperar a instabilidade política e a violência. Por outro lado, a probabilidade favorece extremamente a estabilidade política dos regimes consistentemente permissivos[89]."

Portanto, nos países com governo popular, os conflitos políticos explícitos tendem a ser freqüentes, mas são relativamente pouco intensos. Nas não-poliarquias, o conflito aberto pode ser menos comum, mas tende a ser mais intenso e violento. Nas poliarquias, os conflitos terminam tipicamente por meio de negociação; nas não-poliarquias, pela coerção. A forma característica de tratar os conflitos políticos na poliarquia é pela conciliação pacífica; nas não-poliarquias, o método característico é a violência.

DIFERENÇAS NAS INSTITUIÇÕES DESTINADAS A PARTILHAR E A EXERCER O PODER

Como podemos explicar o fato de que nas poliarquias os conflitos políticos tendem a ser tratados mediante a conciliação pacífica? Sabemos que algumas instituições são criadas especialmente para promover essa conciliação. A Organização das Nações Unidas, por exemplo, foi planejada como um foro para o ajuste pacífico dos conflitos internacionais. Os países-membros do Mercado Comum Europeu desenvolveram instituições apropriadas para regular muitas das suas diferenças em matéria econômica. Mas muitos séculos antes da criação dessas instituições já havia um órgão destinado a promover a consulta, a negociação e a exploração de soluções mutuamente benéficas: os parlamentos ou corpos legislativos nacionais. O desenvolvimento parlamentar, constitucionalismo e os partidos políticos forneceram às poliarquias modernas uma rede complexa de procedimentos, tradições, rituais e pressões envolvendo representantes eleitos, porta-vozes de grupos de interesses e especialistas, para mediar conflitos entre os numerosos grupos de interesse existentes na sociedade moderna.

Parece razoável, portanto, que "a probabilidade da conciliação pacífica dos conflitos aumente nas poliarquias devido aos arranjos institucionais que encorajam a consulta, a negociação, a exploração de alternativas e a busca de soluções mutuamente benéficas. Inversamente, as perspectivas da violência aumentam nas

não-poliarquias, devido aos arranjos institucionais que inibem severamente tais atividades".

Pode ser que a perspectiva da poliarquia seja mais brilhante justamente nos países onde as pessoas tendem a dirimir suas controvérsias por via pacífica. Pode ser, também, que tanto a poliarquia como a tendência para a conciliação pacífica sejam produtos das mesmas causas – de certas experiências históricas, por exemplo, ou de níveis elevados de desenvolvimento econômico. Embora neste ponto, como em tantos outros, precisemos aceitar o fato de que nosso conhecimento sobre a matéria é muito limitado, há evidência convincente no sentido de que todas as diferenças mencionadas no último Capítulo influenciam a probabilidade tanto da poliarquia como da solução pacífica dos conflitos. Já examinamos uma dessas diferenças – as instituições políticas[90]. Vamos considerar agora algumas outras.

CAMINHOS PARA O PRESENTE

Como o itinerário seguido por cada país para chegar à situação presente é único, cada país apresenta uma diferente herança de condições que determinam a possibilidade da poliarquia e da conciliação pacífica dos conflitos. Boa parte do restante deste Capítulo será destinado a uma tentativa de explicar essas heranças históricas, ricas em particularidades.

Três variações são particularmente notáveis: duas – a herança de subculturas e o tratamento das classes trabalhadores – constituem elementos de um conjunto mais amplo de fatores que vamos estudar separadamente. A terceira é o processo histórico de mudança. Em alguns países, revoluções violentas (em particular guerras revolucionárias de independência nacional) ajudaram a unir o povo, enquanto em outros países as revoluções deixaram fissuras permanentes. Nos Estados Unidos, a revolução da independência e o êxodo em massa dos colonos favoráveis à Gra-Bretanha ajudaram a forjar mitos unificadores e deixaram poucas cicatrizes no povo norte-americano. Em comparação, a Revolução Francesa criou antagonismos que persistiram por muitas gerações, dividindo os franceses. A Guerra Civil norte-americana deixou também cisões duradouras que podem até hoje ser observadas na vida política do país. Na Inglaterra, a Revolução Puritana provocou uma guerra civil, mas a *Glorious Revolution* de 1688 ajudou a promover o elevado consenso sobre assuntos constitucionais que tem caracterizado o Reino Unido.

Numa perspectiva diferente, alguns países gozaram séculos de vida independente, durante os quais puderam acumular experiência política, desenvolver suas instituições, gerar lealdades, remediar cisões culturais, estabelecer enfim um sentido nacional e instituir métodos para conciliar os conflitos internos. Outros países só recentemente se tornaram independentes, depois de décadas ou séculos de domínio estrangeiro e colonialismo. São Estados novos, que lutam ainda para realizar sua identidade nacional, ameaçados por conflitos abertos ou potenciais,

incapazes ainda de sustentar o luxo da poliarquia (pelo menos é o que pensam suas elites), recorrendo à coerção para manter intatas a nação e as instituições.

Tabela 4
Conflito Político e Nível de Desenvolvimento Sócio-Econômico (84 países, 1948-1965)

	Conflito Político			
	Baixo	*Elevado*	*Total*	
Nível de Desenvolvimento Sócio-Econômico	*%*	*%*	*%*	*(N)*
Tradicional	43	57	100	(23)
Em transformação	32	68	100	(37)
Moderno	83	17	100	(24)
Total: (N)	(42)	(42)		(84)

Fonte: Ivo K. Feierabend, Rosalind L. Feierabend e Betty A. Nesvold, "Social Change and Political Violence: Cross National Patterns", *in* Hugh D. Graham e Ted Robert Gurr, *The History of Violence in America: A Report to the National Comission on the Cause and Prevention of Violence.* (New York: Bantam Books, 1969), p. 655.

"MODERNIDADE": O NÍVEL SÓCIO-ECONÔMICO

Uma das influências mais importantes num sistema político é a da "modernidade", ou "nível sócio-econômico". Um estudo dos conflitos políticos em 84 países, de 1948 a 1965, demonstra que os países relativamente modernos têm um nível de conflito claramente mais baixo do que os dos países com sociedades tradicionais, ou os países em fase de transição do tradicionalismo para a modernidade[91]. Não é de surpreender que estes últimos países tenham o nível mais elevado. Por conseguinte:

"Entre todos os países do mundo, a probabilidade de que regulem pacificamente seus conflitos políticos cresce com o aumento do produto nacional bruto *per capita* e dos outros índices de "modernização" associados com o produto por habitante."

Parece ainda menos duvidoso que, estatisticamente, há uma clara associação entre o nível sócio-econômico de diferentes países e a freqüência da política competitiva em geral, e da poliarquia em particular:

"Entre todos os países do mundo, a freqüência dos sistemas políticos competividos e das poliarquias aumenta com o aumento do produto nacional bruto *per capita* e de outras variáveis associadas com o produto por habitante[92]."

Na série de cinco fases de desenvolvimento econômico e político, concebida por Russett, e descrita no Capítulo VI, 107 países são distribuídos de acordo

com seu PNB *per capita,* do Nepal (US$ 45) aos Estados Unidos da América (US$ 2.577). Ora, na fase I, de menor produto, não há nenhuma poliarquia, na fase V, de maior produto, todos os países são poliarquias.

Tabela 5

Distribuição de 32 Poliarquias (Mistas) Segundo o Nível de Desenvolvimento Sócio-Econômico, em 1965 (a)

	PNB per capita (b)			*Poliarquias*		
	Total (N)	*Amplitude*	*Mediana*	*Total (N)*	*% N*	*% todas poliarquias*
Sociedades:						
"tradicionais-primitivas"	11	$45-64	$56	0	0%	0%
"tradicionais"	15	70-105	87	1(c)	6.7	3
"de transição"	31	108-239	173	3(d)	9.7	9
"revolução industrial"	36	262-794	445	14	25.6	44
"de consumo de massa"	14	836-2577	1330	14	100	44
	107			32		100%

Fonte: Russett *et al., World Handbook,* pág. 294.

(a) A classificação dos países considerados em poliarquias e não-poliarquias é minha. A série de cinco fases, de Russett, usa seis indicadores sócio-econômicos e três indicadores políticos.

(b) Preços de 1957.

(c) Índia.

(d) Ceilão (Sri Lanka), Turquia e Filipinas.

Outro exemplo: Banks e Textor classifiam 115 países de acordo com o sistema eleitoral, da seguinte maneira:

1) *Competitivo* (sem proibição a qualquer partido, ou apenas a partidos extremistas ou extraconstitucionais). (N = 43)

2) *Parcialmente competitivo* (um partido detém 85% ou mais das cadeiras legislativas). (N = 9)

3) *Não-competitivo* (votação em lista única, ou inexistência de oposição eleita). (N = 30)

4) *Ambíguo, não-determinado* ou *não-determinável.* (N = 33)

Se compararmos os 43 países que têm sistema eleitoral competitivo com os 30 países da categoria 3, verificaremos que a política competitiva está associada ao PNB mais elevado, à maior urbanização, a uma menor proporção de população empregada na agricultura, à maior alfabetização, circulação de jornais e outros índices de "modernização".

Esses dados nos permitem fazer as seguintes observações:

1) Na vizinhança de US$ 200-US$ 250 de PNB *per capita,* e menos, a probabilidade de haver sistema político competitivo é tão reduzida que as variações no PNB *per capita* deixam de ser relevantes.

2) Na ordem de US$ 700-US$ 800 de PNB *per capita,* e acima disso, a probabilidade de haver sistema político competitivo é tão grande que as varia-

ções no PNB *per capita* não são relevantes.

3) Contudo, a probabilidade dos sistemas políticos competitivos, e da poliarquia, não depende exclusivamente do nível sócio-econômico. Há muitas exceções e anomalias[93].

A anomalia mais dramática é representada pelos Estados Unidos da América. No princípio do século dezenove, quando a poliarquia criou raízes naquele país, suas condições eram de extremo "subdesenvolvimento", de acordo com a maioria dos índices usados atualmente para comparar níveis sócio-econômicos. Já foi estimado que em 1800 o PNB norte-americando *per capita* era de apenas US$ 231, em preços de 1965 – isto é, menor do que o da Guatemala (US$ 281) ou da Nicarágua (US$ 298) no fim da década de 1960. A população dos Estados Unidos estava predominantemente engajada na agricultura, a taxa de urbanização era extremamente baixa: apenas cerca de 6% dos norte-americanos viviam em cidades com 2.500 habitantes ou mais. Contudo, a despeito de índices tão desfavoráveis, instaurou-se ali uma poliarquia.

Por outro lado, na década de 1960 a União Soviética, a República Democrática Alemã (Alemanha Oriental) e a Checoslováquia ultrapassavam o limiar de US$ 700-US$ 800 de PNB *per capita*, mantendo contudo regimes hegemônicos. Já se calculou que em 1965 o PNB *per capita* da União Soviética alcançava US$ 1.657 (a preços norte-americanos de 1965) – ou seja, mais de três vezes o dos Estados Unidos em 1870[94].

Tabela 6
Competição Política e Desenvolvimento Sócio-Econômico (73 países)

Porcentagem com	*Sistema Eleitoral Competitivo(43)*	*Sistema Eleitoral Não-Competitivo(30)*
Grau Elevado de Urbanização	82%	36%
População Agrícola Superior a 66%	16	69
População Agrícola Inferior a 33%	51	3
PNB *per capita* de US$ 300 ou mais	67	30
Taxa de Alfabetização de 50% ou Maior	79	48
Circulação de Jornais de 100 ou Mais por 1.000 Habitantes	63	29

Fonte: Arthur S. Banks e Robert B. Textor, *A Cross-Polity Survey* (Cambridge, Mass., The MIT Press, 1963), Característica 104.

4) Além disso, a evidência disponível não apóia a interpretação de que acima do liminar superior do desenvolvimento há uma tendência para a "democratização" crescente – que poderia ser medida por uma variedade de índices[95].

Por exemplo: nos últimos 50 anos os Estados Unidos da América tiveram o PNB *per capita* mais elevado de todo o mundo, mas, em comparação com outras poliarquias, apresentavam também os índices mais elevados de abstenção dos

eleitores em eleições nacionais, e uma das situações mais dramáticas em matéria de exclusão e coerção de uma minoria importante.

IGUALDADE E DESIGUALDADE: A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSO POLÍTICOS

Os cientistas políticos têm insistido, de modo geral, em que um grau elevado de igualdade econômico e social constitui requisito essencial para a democracia. Foi o que escreveu Rousseau, em *O Contrato Social:* "não permitir nem pessoas muito ricas nem miseráveis. Estes dois extremos, naturalmente inseparáveis, são igualmente fatais para o bem comum. De um vêm os amigos da tirania; de outro os próprios tiranos. O leilão da liberdade pública se faz sempre entre eles: um compra, o outro vende".

Os governos populares existentes não se aproximam muito do ideal democrático, mas mesmo assim seriam ameaçados seriamente pela desigualdade extrema na distribuição dos recursos políticos, que provocaria grande diferença no poder coercitivo potencial dos cidadãos. Se este raciocínio está correto, quais são as conseqüências dos diferentes níveis de desenvolvimento sócio-econômico sobre a distribuição dos recursos políticos, e portanto sobre a probabilidade da poliarquia?

"A forma como os recursos políticos se encontram distribuídos pela população de um país tende a variar de acordo com seu nível de desenvolvimento sócio-econômico. Com algumas exceções importantes, as desigualdades na distribuição dos recursos políticos são maiores nos países com sociedades agrárias, menores nos países industriais e menores ainda naqueles que se encontram na fase de consumo de massa."

Vamos examinar em pormenor esta proposição, considerando algumas das características dos países que se encontram em diferentes "fases" do desenvolvimento sócio-econômico.

Os países que estão numa fase muito inicial do processo de desenvolvimento em geral não têm sequer as instituições mais rudimentares que lhes permitam sustentar a política competitiva. Esses países, via de regra, apresentam taxas de alfabetização muito reduzidas, carecendo dos recursos econômicos e sociais necessários para assegurar a educação elementar formal da juventude. São países predominantemente agrários, e as sociedades baseadas na agricultura se inclinam particularmente às desigualdades cumulativas, pois o valor da terra que os indivíduos possuem não só determina sua riqueza e sua renda como também seu *status* social, oportunidades de educação, habilitação política, administrativa e militar. Por isso a distribuição de todos os recursos políticos nessas sociedades tende a ser muito desigual, se a distribuição da propriedade da terra é também desigual; em conseqüência, esta desigualdade atinge a distribuição do poder[96]. Por isso é improvável que haja governo popular numa sociedade de base agrícola, a não ser que a propriedade da terra seja distribuída com considerável igualdade. Este ponto foi salientado pela primeira vez explicitamente por James Har-

rington, um escritor inglês do século dezessete, cujas idéias foram aceitas por muitos dos members da Convenção Constituinte norte-americana. Harrington afirmou, em *Oceana* (1656):

"A proporção ou o equilíbrio do domínio e da propriedade da terra tem a mesma natureza do império[97].

Se um só homem pode ser o senhor de todo um território, ou possuir mais do que o povo de modo geral, numa proporção de três partes em quatro, ele é um Grão-Senhor, ... e seu império é uma monarquia absoluta.

Se só possuem terra uns poucos, ou uma classe nobre (ou a nobreza e mais o clero), ou se tiverem mais do que o povo em proporção semelhante ... o império será uma monarquia mista.

Mas se todo o povo consistir em proprietários, divindo-se a terra entre eles de modo que nenhuma pessoa, ou grupo de pessoas, que constituam uns poucos, ou uma aristocracia, tenham mais, o império ... será uma comunidade *(commonwealth).*"

Em suma, para Harrington a distribuição do poder se faz em paralelo à distribuição da propriedade da terra. É um fenômeno que pode ser observado hoje em muitas partes do mundo que são predominantemente agrárias. Estudando a relação entre a propriedade fundiária e a política, em 47 países, Russett encontrou uma correlação nítida entre a desigualdade fundiária e a ditadura (e outras modalidades de não-poliarquia)[98]. *

Como as poliarquias estão concentradas nos países que ultrapassaram a fase agrícola do desenvolvimento, e as não-poliarquias se concentram nos países predominantemente agrários, supõe-se, às vezes, que as sociedades urbanas e industriais favorecem mais a poliarquia do que as agrícolas. Contudo, como a história dos Estados Unidos e de vários outros países deixa claro, por si mesma a sociedade agrária não repele a poliarquia. Pelo contrário, se houver um bom coeficiente de igualdade na distribuição da terra, poderá sustentar as instituições da poliarquia, como o demonstra o exemplo norte-americano. É evidente, porém, que esta condição é rara.

Teriam podido os Estados Unidos desenvolver e manter instituições de governo popular durante uma fase predominantemente agrária se não tivessem tido uma zona pioneira (a *frontier*) muito ampla, que tornava possível a aquisição de terra por quase todos os que queriam adquiri-la? Provavelmente não. Em 1835, Alexis de Tocqueville escreveu: "A principal circunstância a favorecer os Estados Unidos é a natureza do território habitado pelos norte-americanos. Seus antepassados lhes deram o amor à igualdade e à liberdade. Mas foi o próprio Deus que lhes proporcionou os meios para permanecerem iguais e livres, pondo-os num continente sem limites"[99].

À medida que um país se desenvolve, a agricultura é deslocada pelo comércio e a indústria. Embora os recursos políticos se tornem um pouco menos cu-

*N.R. – Em 1987, os constituintes brasileiros lutaram para tentar resolver este mesmo problema: a relação entre a igualdade fundiária e a democracia.

mulativos, deixando de ser monopólio pleno de uma pequena elite, aumentam os conflitos à medida que setores da população até então dormentes passam a ter expectativas crescentes, e a exigir mais educação, segurança econômica, emprego, igualdade econômica e social, reconhecimento, participação, democracia, etc. Em suma, com o desenvolvimento de condições favoráveis à política competitiva, e à poliarquia, aumenta o número e a intensidade dos conflitos. Assim, um sistema político competitivo pode surgir e ser logo inundado por conflitos que não consegue controlar.

Mais tarde, contudo, à medida que a industrialização continua, cria-se uma margem extra de recursos, além dos que são necessários para a estrita subsistência; esta margem pode facilitar a solução pacífica dos conflitos. Ainda que o número dos conflitos continue elevado, sua intensidade declina, pois as reivindicações mais antigas são atendidas, as desigualdades mais humilhantes e ofensivas reduzidas, e as pessoas passam a esperar que os novos conflitos sejam resolvidos por meio de soluções conciliatórias razoáveis, que os meios excedentes tornam possíveis. Os recursos políticos se dispersam de tal forma (embora sua distribuição continue desigual) que subsistem poucos grupos inteiramente sem defesa.

Indubitavelmente "subsistência" e "margem extra de recursos" não têm um significado preciso. O que o morador de uma aldeia da Índia considera adequado à sua subsistência seria totalmente inadequado a um norte-americano. Não obstante, o bom-senso nos indica que a família de classe média norte-americana tem um "extra" à sua disposição muito maior do que uma família rural indiana. Da mesma forma, os Estados Unidos, *in totum*, têm maior "excedente" de produção do que a Índia.

De que modo a existência de um "excedente" de produção pode facilitar os ajustamentos sociais? Essencialmente, por meio do aumento do número de situações conflitivas que podem ser solucionadas de modo mutuamente vantajoso. Esse "extra" pode facilitar a compensação das partes dos conflitos[100]. Inversamente, a violência tende a aumentar sempre que o "extra" diminui ou desaparece – isto é, se a quantidade total de bens e serviços declina (como durante uma depressão), ou se as exigências de "subsistência" aumentam (devido a alterações nas atitudes e idéias correntes na sociedade)[101]. Isto ajuda a explicar por que muitas revoluções e outros distúrbios ocorrem depois de períodos de prosperidade crescente; nesses períodos criam-se novas expectativas, e a pobreza extrema do passado não é mais aceitável. Quando o declínio (ou a estagnação econômica) encontra uma curva crescente de expectativas, as revoluções e outras formas de conflito tendem a aumentar[102].

Parece haver, assim, dois modos diferentes de reduzir as desigualdades cumulativas e de aumentar a probabilidade do governo popular. O primeiro, sugerido por Harrington na Inglaterra, por Rousseau na França e Jefferson nos Estados Unidos, mediante a diminuição do grau de desigualdade na distribuição dos recursos políticos – por exemplo, mediante a redistribuição da terra, reformas tributárias e a expansão das oportunidades educacionais. Embora muitos países se tenham desenvolvido neste sentido, até hoje nenhum conseguiu eliminar dife-

renças importantes pelo menos em alguns recursos políticos significativos – renda, educação, meios de comunicação, participação em partidos, etc. O outro modo se baseia na dispersão das desigualdades subsistentes, de maneira que indivíduos ou grupos em má situação com respeito a alguns tipos de recursos se situem melhor com respeito a outros. Este parecer ser o processo seguido nos Estados Unidos da América, e provavelmente em muitas outras nações industrializadas. Naturalmente, as duas soluções não se excluem mutuamente: um nível elevado de industrialização pode atender a fortalecer os dois sistemas, não só diminuindo as desigualdades extremas que constituem principalmente uma herança dos primeiros sistemas industriais sobrepostos ao feudalismo mas também pela dispersão por diferentes grupos das vantagens e desvantagens remanescentes.

Não obstante, mesmo nas sociedades de consumo de massa, onde as desigualdades estão suficientemente dispersas para permitir a poliarquia, as desigualdades remanescentes constituem provavelmente fonte de descontentamento e motivo das reivindicações de maior democratização. Em conseqüência, novos modelos de conflito podem aparecer nos países que se encontram na fase de consumo de massa. Estes novos tipos de conflito, na verdade, já começaram a surgir. O envolvimento de estudantes universitários em demonstrações e outras atividades políticas, no fim da década de 1960, pode ser um prenúncio desta nova fase. Do mesmo modo como a industrialização avançada favorece a democratização política, sob a forma de poliarquia, a fase do consumo de massa, por encorajar esforços adicionais para democratizar muitas instituições – políticas, econômicas, sociais, educacionais – onde persistem as desigualdades.

BASES DA CISÃO: AS SUBCULTURAS

Conforme vimos, os países diferem entre si na medida em que seu passado lhes deixou uma herança de diferenças subculturais em matéria de religião, agrupamentos étnicos, raça, linguagem e também de memórias, da forma como estas diferenças foram tratadas no passado. Os dois aspectos são importantes.

"O nível de consenso num país – e por conseguinte a probabilidade da poliarquia e da solução pacífica dos conflitos, – é influenciado tanto pelo grau de diversidade subcultural como pelo modo como as diferenças em subculturas são consideradas."

A herança de diferenças subculturais aumenta a área de conflito potencial. O fato de que a Nova Zelândia, a Suécia, a Noruega e a Islândia são bastante homogêneas, do ponto de vista cultural, ajuda a explicar seu nível de conflito, relativamente baixo. Inversamente, as numerosas subculturas da Índia contribuem pesadamente para seu nível de conflito elevado. Não é de surpreender, portanto, que as poliarquias sejam muito mais comuns nos países homogêneos do que naqueles onde há muitas fissuras culturais.

Por outro lado, a forma como os países tratam suas diferenças subculturais explica em parte os respectivos níveis de conflito. Se este nível é mais elevado na Bélgica do que na Suíça, por exemplo, isto pode ser explicado em boa parte pelo

fato de que a Suíça, com quatro línguas, duas religiões e fortes lealdades cantonais, conseguiu evitar a discriminação contra suas subculturas. Embora os Estados Unidos tenham tido êxito relativo em evitar conflitos, apesar do seu povo ter grande diversidade étnica e religiosa, a história da discriminação contra os cidadãos de origem africana não tem igual em nenhuma outra poliarquia. Esta herança de discriminação representa, sem dúvida, uma causa direta da luta civil que varreu o território norte-americano na década de 1960.

Qual será a Próxima Etapa?

Em diferentes países, os vários fatores que examinamos aqui interagem de maneira diferente. Tais interações, às vezes, têm um efeito de compensação mútua. É mais freqüente, porém, que provoquem um reforço recíproco de certos fatores, aumentando ou diminuindo dramaticamente a probabilidade da poliarquia e do ajuste pacífico dos conflitos.

Considerando a análise desenvolvida neste Capítulo, o leitor poderá sentir-se tentado a crer que uma evolução histórica inexorável leva à formação de poliarquias poderosas. Retornando à tipologia de Russett, durante as três primeiras fases tudo parece trabalhar *contra* a poliarquia e a solução pacífica dos conflitos. Por exemplo, a diversidade cultural extrema, com tudo que as diferenças em subculturas trazem como fator de coerção e de conflito – e que parece ser o destino típico dos países subdesenvolvidos. Assim, entre 49 países com um nível de urbanização relativamente baixo (nos quais menos de 20 por cento da população moram em cidades com mais de 20.000 habitantes), mais da metade recaem na última categoria da tabela seguinte (Poliarquia e Cisões Subculturais), caracterizando um grau extremado de pluralismo cultural. Em contraste, entre os países mais urbanizados, somente cerca de 12 por cento têm um grau extremo de pluralismo cultural e social. As taxas de alfabetização mostram correlação semelhante.

Tabela 7
Poliarquias e Cisões Subculturais

	Reduzidas	*Moderadas*	*Pronunciadas*	*Extremas*
Total países	26	28	27	33
Nº poliarquias	15	10	3	6
Poliarquias (% do total)	58%	36%	11%	18%

Nota: Essa tabela se baseia na minha classificação das poliarquias e em dados sobre cisões subculturais extraídos de Marie R. Haug, "Social and Cultural Pluralism as a Concept in Social System Analysis", *American Journal of Sociology*, 73 (novembro de 1967), págs. 294-304. Nesta tabela, a coluna de cisões "Reduzidas" é definida como 0 ou 1, no índice de Haug; a coluna "Moderadas" como 2 ou 3; "Pronunciadas" como 4 ou 5; "Extremas" como 5, 6 ou 7.

Se quisermos ver esta relação de outro ângulo, os países com um grau extremo de pluralismo são também relativamente "subdesenvolvidos". Por exemplo: três quartos dos 33 países classificados como tendo um grau "extremo" de pluralismo cultural possuem também um PNB *per capita* inferior a US$ 150; dos 26 países com um grau negligível de pluralismo subcultural um somente tem um PNB tão baixo. 70 por cento dos países com pluralismo extremo conquistaram sua independência depois de 1945, enquanto 72 por cento daqueles com pouco pluralismo alcançaram a independência antes de 1914[103].

Como vimos, os países que se encontram na fase da Revolução Industrial estão sujeitos a conflitos relativos às reivindicações do proletariado em expansão. Além disso, a forma como são tratadas as reclamações dos trabalhadores manuais urbanos e rurais, no processo de industrialização, pode deixar uma herança de ressentimentos ou de lealdades. Na Itália e na França, por exemplo, o fato de que os Governos não responderam vigorosamente às exigências da classe trabalhadora deixou um resíduo importante de queixas no campo social, econômico e político. Na Nova Zelândia, na Austrália, na Suécia, na Noruega e na Dinamarca, uma resposta governamental generosa cimentou a lealdade dos trabalhadores não-qualificados com relação às instituições predominantes.

À medida que os países se aproximam da fase do consumo de massa, os antagonismos parecem declinar, e as áreas de acordo aumentam. Alguns críticos alegam que o resultado é não tanto um consenso racional e espontâneo, mas um pseudoconsenso, manipulado[104]; não obstante, há indicações insofismáveis de que tal processo ocorre[105]. Seria aventuroso, porém, projetar esta tendência indefinidamente no futuro. Certos tipos de questões, como a política externa e a distribuição do poder, da renda, da riqueza e de outros privilégios, não se prestam a soluções técnicas, ou a respostas definitivas. É razoável supor que novos conflitos e novas ideologias surgirão, em torno dessas questões – na verdade, podem já ter começado a surgir, mesmo nos países mais afluentes[106].

Há boas razões para crer que mesmo quando os países alcançam a fase de consumo de massa – ou a próxima fase no processo de desenvolvimento, qualquer que seja ela à medida que se aproxima o século XXI – a política não desaparecerá. Não podemos ter garantia de que os futuros conflitos serão resolvidos pacificamente, de que os ideais democráticos se realizarão mais plenamente, de que novas poliarquias serão instituídas, ou mesmo de que as poliarquias existentes poderão sobreviver. Contudo, não é irrazoável esperar que, com o aumento do nosso conhecimento a respeito dos problemas fundamentais tratados neste Capítulo, as pessoas serão capazes de agir com maior sabedoria, reduzindo a coerção, ajustando seus conflitos em paz e aprimorando o funcionamento dos Governos, comparativamente aos padrões ideais da democracia, rigorosos e irrealizados.

CAPÍTULO VIII

O HOMEM POLÍTICO

O ponto de partida de toda a teoria política é o fato de que os membros da espécie humana vivem em comum. Com poucas exceções, os seres humanos nunca vivem em isolamento completo. Quaisquer que sejam os fatores de instinto, hábito, necessidade ou preferência que levam as pessoas a formar sociedades, o homem demonstrou, durante milhares de anos, que é um animal social. Contudo, embora seja um animal social, nem por instinto nem por aprendizado é necessariamente um animal político – pelo menos com a mesma clareza com que é um ser social. Embora viva numa sociedade, ele não se interessa necessariamente pela política da sua sociedade, nem participa de modo ativo na vida política; não valoriza as instituições políticas e os valores da sociedade em que vive. Algumas pessoas fazem isto, mas nem todas.

Não obstante, como os seres humanos são sociais, desenvolvem sistemas políticos. É evidente que não podem viver em comum sem manter relações de influência; sempre que tais relações se tornam estáveis e repetidas, passa a existir um sistema político.

Num sentido menos preciso, portanto, podemos dizer (repetindo Aristóteles) que o homem é um animal político. Quaisquer que sejam seus valores e preocupações, está sempre inevitavelmente associado a sistemas políticos – queira ou não, e mesmo que não o perceba.

Contudo, os indivíduos que se encontram dentro dos limites de um sistema político não se preocupam igualmente com a vida política. Alguns são indiferentes à política; outros se envolvem mais profundamentee nas atividades políticas. Mesmo dentre estes últimos, só uns poucos estão ativamente empenhados na busca do poder – e destes alguns conseguem mais poder do que outros. A Figura 7 mostra os quatro grupos que mencionamos: o estrato apolítico, o estrato político, os que buscam o poder, e os que têm poder.

BH/UFG

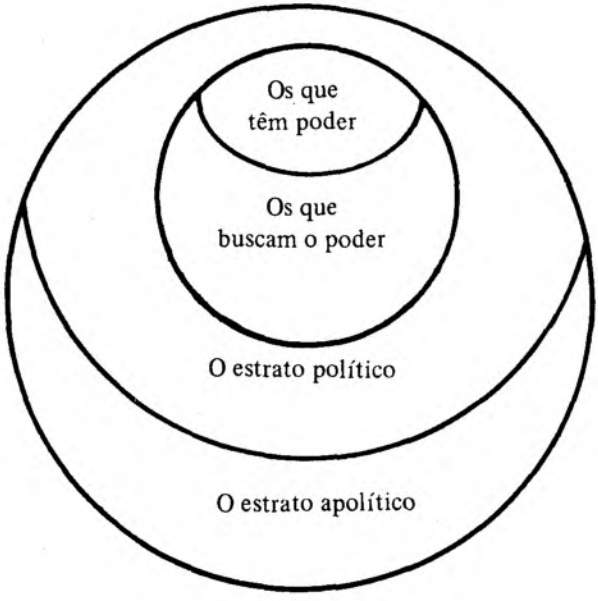


Figura 7

O Estrato Apolítico

Como o estrato apolítico se funda imperceptivelmente com o estrato político, a fronteira exata entre eles tem que ser arbitrária. Não obstante, os dois estratos *podem ser distinguidos.

Muitos aceitamos como natural que o homem seja um animal político; assim, a exigência dos cidadãos ativos, engajados, que constituem o estrato político, não requer explicação. O mais extraordinário é que haja um estrato apolítico.

Parece verdade, contudo, que na maioria dos sistemas políticos os que estão informados sobre a vida política, e se interessam por ela, não representam uma proporção importante dos adultos; são normalmente uma minoria. Mesmo nos países com governo popular, onde há amplas oportunidades de participar na política, o estrato político está longe de incluir todos os cidadãos. Aparentemente em todas as poliarquias há um número considerável de cidadãos desinteressados pela política e relativamente inativos; em suma, apolíticos.

Naturalmente, há variações significativas de um sistema para outro, e de acordo com a época. Contudo, o fato de que um número importante de cidadãos

*N.T. – O autor emprega, em inglês, o termo *stratum*, que também pode ser usado em lugar de "estrato", e cujo plural é *strata*.

não aproveita as oportunidades de participar na vida política parece um fenômeno universal. Mesmo as Cidades-Estado da antiga Grécia, que algumas vezes nos são apresentadas como modelos de participação democrática, não estavam imunes. Em Atenas, por exemplo, onde a maioria dos adultos (mulheres, estrangeiros e escravos) estava excluída da participação política, os homens que tinham cidadania, e que constituíam o *demos*, incluíam um estrato apolítico considerável. Se compararmos a conjectura de alguns estudiosos de que no quinto século antes de Cristo o *demos* consistia em trinta ou quarenta mil pessoas com a estimativa de que não havia mais de dezoito mil assentos no *Pnyx*, onde se reunia a assembléia de todos os cidadãos, e se levarmos em consideração ademais o fato de que para alguns propósitos o *quorum* era de 6.000, parece óbvio que uma proporção importante do *demos* normalmente não assistia às sessões da assembléia. Com efeito, "para assegurar a presença dos cidadãos numa sessão enfadonha, policiais com longas cordas molhadas em tinta reuniam os cidadãos na colina do *Pnyx*", onde se realizava a assembléia[107]. Na época de Aristóteles, um século mais tarde, os cidadãos recebiam 6 óbolos por dia para participar de uma assembléia da cidade de Atenas[108]. Às vezes consideramos as assembléias municipais da Nova Inglaterra como modelos de participação democrática. Porém, exatamente como em Atenas, nessas cidades muitos cidadãos não se interessavam pelo cumprimento dos seus direitos ou obrigações políticos[109]. Mesmo hoje o problema é agudo. Em muitas poliarquias, entre um quinto e um terço dos eleitores qualificados geralmente deixam de votar nas eleições nacionais, e uma proporção ainda maior se abstém de outros tipos de atividade política. Somente metade dos adultos, nos Estados Unidos da América e na Alemanha, e uma proporção menor ainda na Inglaterra, França, Itália e no México, acompanham o debate sobre os assuntos de interesse público pelos jornais, o rádio ou a televisão[110].

Por que razão, mesmo nas sociedades modernas, onde a educação é amplamente difundida, existe sufrágio universal e um sistema político democrático, o estrato apolítico é tão grande? A resposta exigiria muito mais espaço do que podemos utilizar aqui, mas é possível tentar uma resposta breve[111].

1) O indivíduo se inclina menos a participar na vida política quando atribui um valor reduzido aos prêmios que pode esperar dessa participação, comparativamente aos que resultam de outros tipos de atividade. Os prêmios que uma pessoa pode obter (ou espera obter) da atividade política podem ser distribuídos, de modo conveniente, em duas categorias: as *gratificações diretas*, decorrentes da própria atividade; e as *vantagens instrumentais*, que resultam daquela atividade.

As *gratificações diretas* incluem o sentimento de que se está cumprindo as obrigações de cidadania, os prazeres do intercâmbio social com amigos e conhecidos, o aumento da auto-estima resultante do contato com pessoas importantes e do acesso a informações restritas, a excitação da vida política vista como um jogo ou competição, etc. Para muitas pessoas, porém, a atividade política é mui-

*N.R. – No Brasil, onde o voto é obrigatório, a abstenção eleitoral é menor; 17,3% dos eleitores alistados deixaram de votar em 1982.

to menos gratificante do que outras ações – no campo da vida familiar, da recreação, das amizades formadas no meio profissional ou na vizinhança. Muitos acham que a participação política é muito menos satisfatória do que o trabalho, a leitura, a pesca, os esportes, etc. A explicação disto está, sem dúvida, no fato de que o homem não é instintivamente um ser razoável, raciocinante e cívico. Muitos dos nossos desejos mais imperiosos e a fonte de muitas das nossas maiores satisfações têm raízes em impulsos biológicos e fisiológicos, em necessidades vitais. A vida política organizada chegou tarde no processo evolutivo do homem; hoje ele aprende a se conduzir como um participante político com a ajuda de um equipamento instintivo que resulta de longo desenvolvimento – e às vezes com os obstáculos dele derivados. Evitar a dor, o desconforto e a fome, satisfazer suas necessidades de amor, de segurança, de respeito e sexuais constituem requisitos permanentes, primordiais. Os meios de satisfazê-los rapidamente estão, via de regra, fora do campo da vida política.

As *vantagens instrumentais* esperadas da atividade política podem ser divididas em duas classes. Algumas constituem vantagens especiais para a pessoa em particular ou seus familiares – um emprego, por exemplo. A vantagem pode ser uma decisão governamental favorável: "o Governo excetua um indivíduo das regras de zoneamento urbano, para que ele possa ampliar sua casa; fornece uma licença; concede isenção do serviço militar, devido a uma dificuldade familiar; retira um poste telefônico que dava mau aspecto a um lugar; proporciona assistência agrícola ou melhora o suprimento de água de uma casa"[112]. Para certas pessoas, essas vantagens especiais constituem incentivo suficiente para a participação política.

Mas as vantagens particulares raramente se estendem de forma suficientemente ampla para poder abranger todo o conjunto dos cidadãos. A maioria destes não espera do Governo senão benefícios (ou custos) coletivos – conseqüências de decisões que afetam grupos numerosos, tais como o dos contribuintes, dos beneficiários da previdência social, dos motoristas, etc. As decisões sobre a guerra e a paz, a política externa, a política militar e alguns outros assuntos podem afetar virtualmente toda a comunidade nacional. Contudo, algumas pessoas não acreditam que essas atividades governamentais podem influir sobre elas. Um estudo das atitudes e atividades políticas dos cidadãos de quatro poliarquias e de um regime unipartidário (o México) constatou que cerca de três quartas partes da população dos Estados Unidos da América e do Reino Unido acreditavam que as ações do Governo Nacional tendiam a aprimorar as condições do país; metade dos cidadãos pensava da mesma forma na Alemanha e na Itália; no México, cerca de um sexto. Os demais eram hostis, céticos, inseguros, ou não tinham opinião formada[113]. Para algumas pessoas, portanto, as recompensas da atividade são distantes e vagas, em comparação com as de outras atividades mais concretas e imediatas.

Em suma, para muitas pessoas os custos de oportunidade do envolvimento político são elevados demais para justificar sua participação na vida política.

2) As pessoas se inclinam menos ao envolvimento na política se pensam

que não há diferenças significativas nas alternativas que se apresentam diante delas; que, em conseqüência, não importa muito o que fizeram. As pessoas que declaram não se importar "com o partido que ganhe a eleição presidencial este ano" se absterão de votar muito mais provavelmente do que as que dizem o contrário[114]. Há pessoas que deixam de votar ou, ao contrário, participam na política porque acreditam que os partidos não lhes proporcionam uma escolha efetiva. Este é um ponto de vista possivelmente mais comum entre os norte-americanos do que entre os cidadãos de outras poliarquias. Por exemplo: numa comparação entre norte-americanos e noruegueses, entre os primeiros "40 por cento acreditavam que os dois partidos não diferiam entre si, e outros 8 por cento não sabiam se havia alguma diferença entre eles". Entre os noruegueses, porém, só "11 por cento achavam que não havia diferença entre os partidos, e outros 8 por cento não sabiam se havia alguma diferena entre eles"[115].

3) O indivíduo está menos inclinado a participar da política se acha que o que faz não tem importância, porque não pode alterar significativamente o resultado da vida política. Muitas investigações já demonstraram a existência de uma forte relação entre a confiança na importância do que se faz e a extensão do nosso envolvimento político. Quanto mais fraco o "sentimento da eficácia política", menor a inclinação para o envolvimento na política[116].

A confiança na própria capacidade de ser eficaz na vida política depende de muitos fatores. Essa confiança pode refletir, naturalmente, uma avaliação realista da situação. Não é de surpreender que os que consideram os resultados de uma próxima eleição como algo absolutamente certo se sintam menos inclinados a votar do que os que acham que esses resultados são difíceis de prever. Mesmo aqueles que atribuem grande importância a uma eleição podem decidir abster-se, se acreditarem que seu voto não fará qualquer diferença[117]. Também não nos devemos surpreender de que em alguns países as pessoas tenham menos confiança na sua capacidade de alterar a conduta do Governo no nível local do que no nível nacional[118].

Seja seu julgamento realista ou não, muitos cidadãos acreditam que as autoridades não prestam atenção a "gente como nós". Nos Estados Unidos, a autoconfiança política tende a aumentar com a renda, a situação social, a experiência política e, acima de tudo, com a educação.

É provável que a "personalidade" tenha alguma influência no sentimento de eficácia política do indivíduo. O otimismo e o pessimismo, neste particular, se relacionam com fatores de personalidade mais profundos[119]. Por outro lado, a confiança política do indivíduo (ou sua falta) é autocumulativa. Aquele que não tem confiança pode evitar a política, diminuindo ainda mais a sua eficiência – o que leva a diminuir sua confiança. E vice-versa.

4) O indivíduo tenderá menos a se envolver na política se acredita num resultado relativamente satisfatório sem seu envolvimento. Aquele que acha que uma decisão política particular é importante poderá não se envolver nela, se tem confiança em que tal decisão será de qualquer maneira vantajosa. A confiança extrema na legitimidade, justiça, estabilidade e eqüidade das decisões tomadas den-

tro do sistema político podem fazer com que o indivíduo considere desnecessária sua participação.

5) O indivíduo se inclinará menos à participação política se achar que seu conhecimento é muito limitado, o que limita a eficácia da sua ação[120]

6) Finalmente, quanto maiores os obstáculos que se colocam diante do indivíduo, menor sua inclinação a participar da vida política. Quando alguém espera uma recompensa elevada pela sua atividade, se inclinará a superar obstáculos importantes, e estará disposto a pagar um "preço" elevado para conseguir o que deseja. E vice-versa.

Há boas razões para afirmar que a elevada taxa de abstenção observada nas eleições nacionais norte-americanas, comparativamente à de quase todos os outros países, é provocada em parte por um obstáculo adicional – a exigência de registro eleitoral. Em outros países os cidadãos não precisam "registrar-se[121] – ou então este registro é feito de maneira muito simples, cômoda, quase automática". Nos Estados Unidos, porém, as diferenças existentes nas normas de registro, de Estado para Estado, tendem a afetar a porcentagem dos adultos que se registram como eleitores. Neste particular, certos aspectos aparentemente triviais são importantes: por exemplo, de acordo com uma estimativa, uma pequena ampliação do período de habilitação para os que se querem registrar "tenderia a aumentar a porcentagem da população habilitada a votar em cerca de 3,6%"[122].

O custo do envolvimento político pode variar também com diferentes atividades. Conforme Verba e Nie tiveram a oportunidade de salientar, certas atividades – como a participação em campanha eleitoral – envolvem conflito com outros participantes; assim, as pessoas que não gostam de conflito tendem a se afastar de tais modalidades de participação política. Além disso, algumas atividades, como o contato com autoridades, por exemplo, requerem muito mais iniciativa do que o simples ato de votar[123]. Não é surpreendente, pois, que a votação constitua um ato muito mais comum do que o diálogo dos cidadãos com as autoridades.

O Estrato Político

Todas as forças que examinamos aqui podem ter também uma influência contrária à que vimos. Parece óbvio que o indivíduo se sentirá mais inclinado à participação política se ele:

1) atribui valor as recompensas esperadas;
2) acha que as alternativas à sua frente são importantes;
3) tem confiança em que pode contribuir para alterar os resultados da atividade política;
4) acredita que se não agir, esses resultados serão insatisfatórios;
5) possui conhecimento ou habilitação relevante para as questões sob debate;
6) precisa superar poucos obstáculos para agir.

Devido a estes e a outros fatores, algumas pessoas se interessa pela políti-

ca, se informam sobre o assunto e participam da vida política: constituem o *estrato político*.

As mesmas forças parecem operar dentro do próprio estrato político: aí também há pessoas mais interessadas, mais informadas e ativas do que outras. Nos países com governo popular, onde os cidadãos são legalmente livres para participar de ampla gama de atos políticos, quanto mais exigentes, custosos e difíceis são estes, menor o número dos que deles participam. Assim, os cidadãos se sentem muito mais inclinados a votar do que a freqüentar comícios. Poucos cidadãos procuram influenciar o legislativo ou as autoridades locais[124].

Tabela 8

Porcentagem dos que afirmam que já tentaram influenciar o Governo (por País)

País	*Governo local (a)*	*Legislativo Nacional (b)*	*N*
Estados Unidos	28%	16%	970
Reino Unido	15	6	963
Alemanha	14	3	955
Itália	8	2	995
México	6	3	1295

Fonte: Almond e Verba, dados não publicados.
(a) A pergunta foi: "Você já fez alguma coisa para procurar influenciar uma decisão do Governo local?"
(b) A pergunta foi: "Você já fez alguma coisa para procurar influenciar uma decisão do Poder Legislativo nacional?"

No mais completo estudo já realizado sobre a participação política dos norte-americanos, Verba e Nie demonstraram que "a votação nas eleições presidenciais é o único ato participatório, de uma lista muito ampla de atividades, executado pela maioria das pessoas entrevistadas"[125].

Tabela 9

Porcentagem dos Norte-Americanos que Executam Doze Modalidades Diferentes de Participação Política

Tipo de participação política	*Porcentagem*
1. Votação regular nas eleições presidenciais	72
2. Votação regular nas eleições locais	47
3. Participação em pelo menos um grupo atuante no campo dos problemas comunitários	32
4. Cooperação com outras pessoas na busca de soluções para problemas comunitários	30
5. Tentativa de persuadir outras pessoas a votar em determinado candidato	28
6. Participação na campanha de um candidato ou partido, durante eleição	26
7. Contato com autoridade do Governo local a propósito de algum problema	20
8. Participação em pelo menos um comício político, nos últimos três anos	19
9. Contato com autoridade do Governo Federal, ou Estadual, a propósito de algum problema	18
10. Formação de grupo para tentar resolver algum problema local	14
11. Contribuição financeira para algum partido ou candidato, durante campanha eleitoral	13
12. Participação atual em algum clube ou grupo político.	8

Fonte: Sidney Verba and Norman H. Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality* (New York: Harper & Row, 1972), Tabela 2-1, p. 31

Além disso, Verba e Nie descobriram um fenômeno que não tinha sido levado em conta nos estudos anteriores sobre a participação política: dentro do estrato político há um grau considerável de especialização. De acordo com esses autores, os norte-americanos podem ser divididos em seis tipos:

1) Os *Inativos* (22%), que correspondem ao estrato apolítico.

2) Os *Eleitores* * (21%), que praticamente só votam nas eleições presidenciais.

3) Os *Participantes Paroquiais* (4%), que não só votam mas fazem contatos com autoridades governamentais, em busca de vantagens *especiais*. Contudo, não têm qualquer outro tipo de participação.

* No original, *Voting Specialists.*

4) Os *Comunalistas* (20%), que votam e participam da ação comunitária, visando alcançar benefícios *coletivos*. Não colaboram, porém, nas atividades de campanha eleitoral.

5) Os *Ativistas* **(15%), que praticamente não se interessam pelas atividades comunitárias, mas são extremamente ativos nas campanhas políticas.

6) Os *Ativistas Plenos*** (11%), que se empenham em todos os tipos de atividade, com grande freqüência.

Como se vê, os membros do estrato político estão longe de constituir um grupo homogêneo; diferem grandemente não só em volume mas também na forma da sua participação na vida política. Embora constituam uma minoria relativamente pequena, as investigações de Verba e Nie indicam que metade de todos os cidadãos norte-americanos estão engajados em alguma forma de atividade política, além da votação. Em conjunto, o estrato político dos Estados Unidos parece consistir em cerca de três quartas partes da população adulta.

Os Que Procuram o Poder

Dentro do estrato político, há pessoas que procuram o poder muito mais vigorosamente do que outras. Por outro lado, algumas pessoas conseguem conquistar mais poder. Quer dizer: mesmo dentro do estrato político há um substrato de indivíduos que buscam o poder e um substrato de líderes políticos.

Dizer isto é reiterar duas proposições enunciadas no Capítulo V, como características empíricas dos sistemas políticos.

Ora, buscar o poder e conquistá-lo não são a mesma coisa. De um lado, alguns dos que buscam o poder não têm êxito nos seus esforços; de outro, algumas pessoas podem ter adquirido poder por herança, por exemplo.

Estamos, assim, diante de duas indagações importantes: Por que algumas pessoas buscam o poder mais ativamente do que outras? Por que algumas conquistam mais poder do que outras?

O "status" socio-econômico

O *status* sócio-econômico está associado a todos os três fatores que ajudam a explicar as diferenças em influência: desigualdades em recursos, diferenças em capacitação e diferenças em incentivos para o uso de recursos a fim de ganhar influência[126]. Não é de surpreender, portanto, que a atividade política tenda a ser maior entre as pessoas de nível sócio-econômico mais elevado. Com efeito, Verba e Nie observaram que nos Estados Unidos a situação sócio-econômica ex-

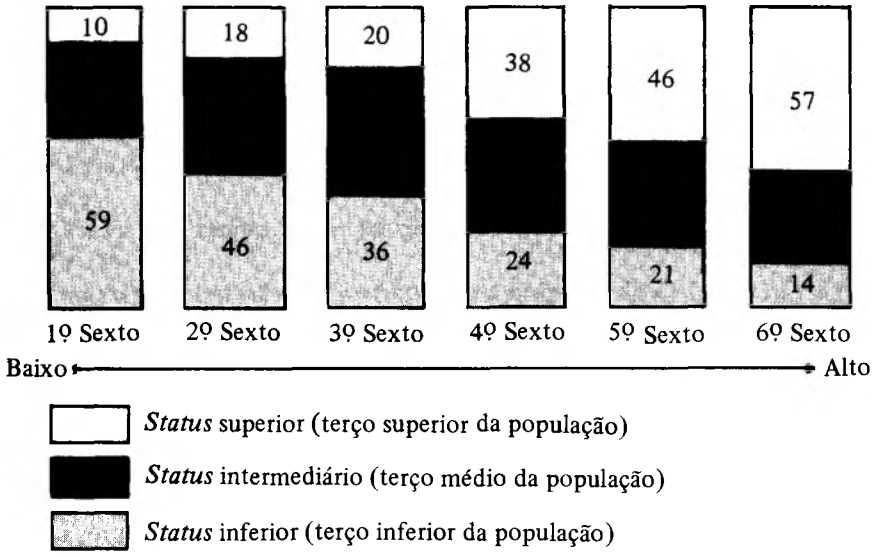
---

** No original, *Campaigners*.
*** No original, *Complete Activists*.

plica, mais do que qualquer outro fator, as variações nos níveis de participação política.

Figura 8

"Status" Social, nos Diferentes Níveis de Participação Política



Fonte: Verba e Nie, *Participation in America,* Figura 8-3, pág. 131.

Há motivo para acreditar que, nos Estados Unidos, o *status* sócio-econômico pode estar mais estritamente relacionado com a participação política do que em muitas outras poliarquias. Contudo, mesmo nos Estados Unidos, o *status* sócio-econômico explica apenas em pequena parte a variação de atividade política[127]. Entre pessoas de *status* semelhante, dispondo de recursos políticos comparáveis, algumas se empenham mais ativamente do que outras na busca da influência sobre o Governo. Por quê?

As respostas podem ser distribuídas em três categorias:

1) As pessoas procuram o poder para alcançar o bem comum. Querem proteger os interesses de todos os cidadãos, assegurar justiça para todos, beneficiar o Estado, garantir a vida, a liberdade e a busca da felicidade ("*the pursuit of*

happiness"). É o argumento atribuído a Sócrates na *República* de Platão[128].

A dificuldade que apresenta o debate entre Sócrates (ou Platão) e Trasímaco sobre o assunto está em que seus argumentos não se ajustam bem: enquanto Sócrates argumenta normativamente, Trasímaco se mantém no plano empírico. Os dois sabem perfeitamente que os governantes do Estado nem sempre agem no interesse dos seus súditos. De fato, para ambos, o sentido do Estado mau ou pervertido consistia justamente no fato de que seus governantes não procuravam os interesses dos governados. Na mesma *República* Platão descreve o tirano:

"Em todos nós, mesmos naqueles que parecem mais responsáveis, há desejos terríveis na sua ilegitimidade selvagem, que se manifestam nos sonhos... Assim, quando a natureza ou o hábito – ou ambos – combinam as características da embriaguez, da cobiça e da alienação, temos o espécime perfeito do homem despótico... Quando aumenta o número desses criminosos e de seus seguidores, eles se tornam conscientes da sua força, assistidos pela loucura da gente comum, fazem um déspota daquele que, no seu grupo, tem a alma subjugada pelo despotismo mais tirânico[129]."

Em suma, muitos filósofos já argüiram que os líderes *devem* procurar o poder a fim de exercer a autoridade pelo bem de todos. Provavelmente, nenhum estudioso da política chegou jamais a afirmar que esta é a única razão, ou mesmo a razão principal, que explica por que os homens buscam o poder.

2) As pessoas procuram o poder na busca consciente do próprio interesse. É o argumento de Trasímaco, que Sócrates criticava. De acordo com Platão, o primeiro dissera:

"... *justo* ou *direito* denota apenas o que é do interesse da parte mais forte... Em todos os casos as leis são feitas pelo partido que detém o poder, em seu próprio interesse; uma democracia faz leis democráticas; um déspota, leis autocráticas, etc. Ao promulgar essas leis, definem como "direito" dos seus súditos o que é do seu interesse, e qualificam todos os que violam tais leis de "malfeitores", punindo-os. É isto que quero dizer: em todos os Estados o *justo* tem o mesmo sentido – o que é do interesse dos que estão no poder, e que são mais fortes[130]."

Trasímaco pode ter representado nesta passagem uma tentativa grega primitiva de encontrar explicação naturalista para o comportamento político. Como quase tudo o que sabemos sobre ele provém de Platão, seu inimigo, o argumento apresentado na *República* provavelmente tem algumas distorções. Evidentemente Trasímaco tentava explicar o modo como diferentes governantes impõem distintas idéias da justiça nos seus Estados, proclamando sempre que procuram o que é justo. Para Trasímaco, a explicação óbvia deste paradoxo é a de que cada governante procura simplesmente o interesse próprio. "Justiça", conforme definida pelas leis de cada Estado, não passa de uma racionalização ideológica do interesse dos que detêm o poder. É bem possível que Trasímaco usasse esta análise para defender as instituições democráticas tradicionais de Atenas

contra a subversão pelos defensores da oligarquia (que insistiam que só eles se preocupavam com o bem do Estado). Indubitavelmente usou também sua análise contra o apelo da sofisticada defesa platônica da aristocracia, que Trasímaco, com toda probabilidade, acreditava não passar de uma racionalização brilhante das ambições antidemocráticas da facção oligárquica de Atenas[131].

A hipótese de Trasímaco de que os homens deliberadamente procuram o poder, em defesa do interesse próprio, já foi reiterada muitas vezes. Hobbes, por exemplo, acreditava que os homens eram impelidos por suas paixões e guiados por sua razão; a paixão é o vento que enche as velas, a razão as mãos que controlam o leme. Para empregar outra metáfora, o homem é uma carruagem levada pelos cavalos selvagens da paixão, e manobrada pela razão. Seus desejos são insaciáveis, mas a razão dita prudência. Com a ajuda da razão, o homem pode descobrir as regras gerais ou preceitos que lhe permitirão melhorar suas perspectivas de alcançar os fins indicados pelas paixões. Assim, todos os homens procuram o poder a fim de satisfazer suas paixões, mas a razão lhes mostra *como* devem procurar o poder para reduzir a frustração, a derrota e a possibilidade de encontrar uma morte violenta.

Como Platão viu bem, uma dificuldade desta hipótese é que a noção de "interesse próprio", que parece às vezes transparente e óbvia, na verdade é muito complexa. O que o indivíduo considera como "próprio" vai depender do seu processo de identificação, e é variável. Ao que tudo indica, o modo como percebemos a nós mesmos (como percebemos o nosso *ego*) não é totalmente instintivo, mas depende também do aprendizado social. Da mesma forma, o que consideramos como nosso "interesse" é modelado pelo aprendizado, a experiência, a tradição, a cultura. Conseqüentemente, a atribuição de um ato ao "interesse próprio" não explica grande coisa. Como afirmou um reputado psicólogo contemporâneo:

"O *ego* compreende todas estas coisas e pessoas preciosas e relevantes para a vida do indivíduo, de modo que a expressão "relativa ao *ego" (selfish)* perde a conotação original (de "egoísta"), e a proposição de que "o homem é egoísta" passa a ser resolvida circularmente pela afirmativa de que as pessoas se interessem pelas coisas que as interessam[132]."

O "interesse próprio" de João pode significar também a procura de vantagens para João e sua família. Neste caso, a família de João se transformou no *ego* e seus interesses passam a compreender uma vasta gama, que vai do desejo de adquirir objetos à zoologia. O interesse próprio de João pode igualmente denotar seu esforço no sentido de obter benefícios para grupos mais amplos, com os quais se identifique – sua vizinhança, região, classe, religião, grupo étnico, raça, nação. Portanto, as definições de *interesse* e de *próprio* variam muito.

Outra objeção à idéia da explicação pelo interesse próprio racional é colocada pela psicologia pós-freudiana. Trasímaco, Hobbes, Bentham e Marx – todos consideravam a procura do poder como "racional": a busca consciente do interesse próprio. Mas Freud mostrou que os desejos terríveis e selvagens a que se referia Sócrates levam os homens não só a conflitos com outros homens (confor-

me Hobbes), mas também a conflitos interiores, consigo mesmos – vendavais que às vezes apagam a tênue chama da razão. Para Freud, nem sempre a razão dirige a carruagem puxada pela paixão.

Freud descobriu, analisou e afirmou formalmente o que os grandes escritores, estudiosos da psicologia humana, sempre souberam. Desde então, vários cientistas sociais procuraram desenvolver teorias sistemáticas relativas à busca do poder.

3) De acordo com certos autores mais recentes, as pessoas procuram o poder levados por motivos inconscientes. Uma das mais reputadas explicações contemporâneas é a de Harold Lasswell, que pode ser resumida como segue: as pessoas que buscam o poder querem compensar privações psicológicas da infância. Privações típicas que provocam este efeito são a carência de afeição e de respeito, que prejudica a personalidade infantil, fazendo com que o indivíduo não se valorize suficientemente. Mais tarde, a busca do poder vai representar uma compensação para esta falha. O indivíduo passa a acreditar que ao adquirir poder está aprimorando seu ser, tornando-se mais respeitado ou amado; que pode alterar a atitude dos outros a seu respeito. O poder o fará importante, amado, respeitado, admirado. Espera, assim, adquirir através do poder as relações que deixou de ter na família. Trata-se de conduta que, como é natural, prescinde de razões conscientes, "racionais". Pelo contrário, uma boa parte da motivação é inconsciente. Impulsionado pela busca do poder, a pessoa não tem necessariamente a percepção dos motivos por que deseja o poder; racionaliza sua conduta em termos compatíveis com seus valores conscientes, e possivelmente também com a ideologia predominante no meio em que vive. Assim, em comparação com outras pessoas, aquele que procura o poder se caracteriza por: a) atribuir um alto valor à conquista do poder; b) exigir poder (e outros valores) para si próprio (o *ego* primário mais os símbolos incorporados de outros *egos);* c) ter relativamente muita confiança em que pode conquistar o poder; e d) adquirir eficácia no uso do poder[133].

O modo como Lasswell caracteriza o homem que busca o podere merece porém certas qualificações, algumas das quais o próprio Lasswell registrou:

1) A pessoa que procura o poder nem sempre o procura no Governo; pode procurá-lo em outras instituições, tais como a Igreja, a Universidade, ou então no mundo dos negócios.

2) O dano extremo causado ao auto-respeito do indivíduo pode exceder a compensação psicológica possível, e levá-lo à resignação, ao recolhimento, e até mesmo ao suicídio, em vez de levá-lo à busca do poder.

3) Uma baixa auto-estima pode ser sublimada por outros modos, além da atividade política. O indivíduo pode, por exemplo, transformar-se num artista cênico, procurando no público estímulo e amor.

4) A pessoa que procura o poder para compensar seu próprio sentimento de inadequação pode não ser eficaz na obtenção do poder, por provocar desagrado e desconfiança nos outros. "A pessoa que tem uma paixão pelo poder... alie-

nará constantemente os que a apóiam, tornando assim impossível sua conquista do poder.

5) Certas investigações demonstram, como vimos, que os sentimentos de autoconfiança e de eficácia pessoal estão associados em alto grau à participação política; contudo, parece improvável que as pessoas que têm confiança em si mesmas e que são eficazes apresentem também uma auto-estima reduzida.

6) O poder pode servir a vários fins. As pessoas podem procurar o poder com diversos motivos; a necessidade de compensar um sentimento de reduzida auto-estima é apenas um destes motivos[134].

Nenhuma das três explicações que examinamos parece inteiramente satisfatória. Contudo, nossa discussão sugere várias conclusões:

1) Quaisquer que sejam as razões, o fato é que algumas pessoas buscam o poder mais intensamente do que outras.

2) O conhecimento científico da personalidade e da motivação dos que buscam o poder é ainda limitado. Todos concordam em que algumas pessoas buscam o poder mais ardorosamente do que outras, mas os pesquisadores não estão de acordo a respeito das razões dessa variação[135].

3) Dependendo da cultura, sociedade, economia e sistema político, o poder pode ser utilizado para adquirir fama, reverência, segurança, respeito, afeição, riqueza e muitos outros valores. Não deve surpreender, portanto, que os homens busquem o poder. E não devemos presumir, necessariamente, que a procura do poder seja anormal ou patológica. No seu caráter instrumental, o poder é como o dinheiro. Algumas pessoas se esforçam mais para ganhar dinheiro do que outras; mas não o fazem, necessariamente, porque atribuem mais valor ao dinheiro em si mesmo – podem considerar o dinheiro mero instrumento para outros fins.

4) Como outras modalidades de conduta, a busca do poder é de modo geral uma combinação de motivos conscientes. Os homens que procuram o poder podem conhecer algumas das razões que o impulsionam mas não devemos esperar que conheçam *todas* essas razões.

5) Parece improvável que todas as pessoas que procuram o poder tenham personalidade substancialmente semelhante. Há muitas razões distintas, conscientes e inconscientes, para buscar o poder – demasiada variação nos custos e nas vantagens do poder, nos diferentes sistemas políticos, e em distintas épocas. Indubitavelmente, tanto Calígula quanto Abraham Lincoln procuraram alcançar o poder; mas não é plausível admitir que os dois tivessem, mesmo aproximadamente, o mesmo tipo de personalidade.

Os Poderosos

Como dissemos, nem todos os que procuram o poder o alcançam. Por outro lado, embora isso seja menos comum, há pessoas que possuem e exercem o poder sem que no entanto pretendessem consegui-lo. Por que razão alguns indivíduos conseguem obter mais poder do que outros?

Em princípio, se uma pessoa obtém mais poder do que outra, podemos procurar duas fontes de explicação – uma diferença nos recursos utilizados ou uma diferença na eficiência com que esses recursos foram empregados.

Por que algumas pessoas utilizam mais recursos na atividade política? Presumivelmente porque esperam "ganhar mais". Posso "ganhar mais" do que outra pessoa, por meio de uma determinada ação, ou porque a ação é "menos custosa" para mim ou porque seu resultado é "mais valioso". Se A tem mais recursos do que B – por exemplo, riqueza – então um determinado dispêndio será menos custoso para A do que para B (todas as outras condições sendo iguais), porque A tem que comprometer menos alternativas do que B. Ou seja, na linguagem do economista, o *custo de oportunidade* de A é mais baixo.

Um homem rico, que tenha muito tempo disponível, pode dedicar sessenta horas por semana a atividades políticas, incorrendo num custo de oportunidade muito menor do que um outro que precise dispender longas horas para ganhar a vida. Em suma, se A tem mais recursos do que B, o custo de oportunidade implicado na distribuição de alguns desses recursos para a obtenção do poder é menor para A do que para B. A pode fazer o mesmo dispêndio de B, com um custo de oportunidade mais baixo – ou dispêndio maior, com o mesmo custo de oportunidade. De modo geral, portanto, algumas pessoas utilizam mais recursos para conquistar o poder do que outras porque têm acesso a mais recursos; e é razoável admitir que os que têm mais recursos conseguirão mais poder. Até certo ponto, pois, as diferenças em poder, e na busca do poder, se relacionam com diferenças em circunstâncias objetivas.

Contudo, normalmente nem todas as outras circunstâncias são iguais. Mesmo se os recursos de duas pessoas fossem objetivamente idênticos. A poderia dispender uma parcela maior para obter poder, se atribuísse um valor mais elevado aos resultados esperados. Por que motivo A atribuiria um valor mais elevado do que B aos resultados de um certo dispêndio dirigido à conquista do poder?

1) Porque A poderia esperar resultados diferentes daqueles esperados por B.

2) Porque, embora ambos esperassem os mesmos resultados, A e B poderiam usar valores diferentes, ou distintas escalas para medir os resultados.

3) Porque, embora ambos esperassem os mesmos resultados, A poderia ter mais confiança nesse resultado do que B.

Não obstante, a aplicação de mais recursos por A pode não resultar em mais poder, desde que a ação de B tenha mais eficácia do que a de A. Um político arguto e habilidoso pode conseguir mais, com poucos recursos, do que um político canhestro e de pouca sensibilidade, com muitos recursos. Cabe perguntar, então, por que algumas pessoas são mais eficazes na ação política do que outras?

Não é uma pergunta de fácil resposta. Procurar respondê-la cabalmente nos levaria além dos limites deste trabalho. Em breve, podemos dizer que há três causas possíveis que explicam a diferença de eficácia na ação de duas pessoas – qualquer que seja a ação considerada: 1) diferenças genéticas; 2) diferenças em oportunidades de aprendizado; 3) diferenças em incentivos ao aprendizado. As

duas primeiras são diferenças de situação; a terceira, diferença em motivação.

Começamos esta Seção perguntando por que algumas pessoas conseguem alcançar mais poder do que outras. A Figura 9 resume, graficamente, a resposta.

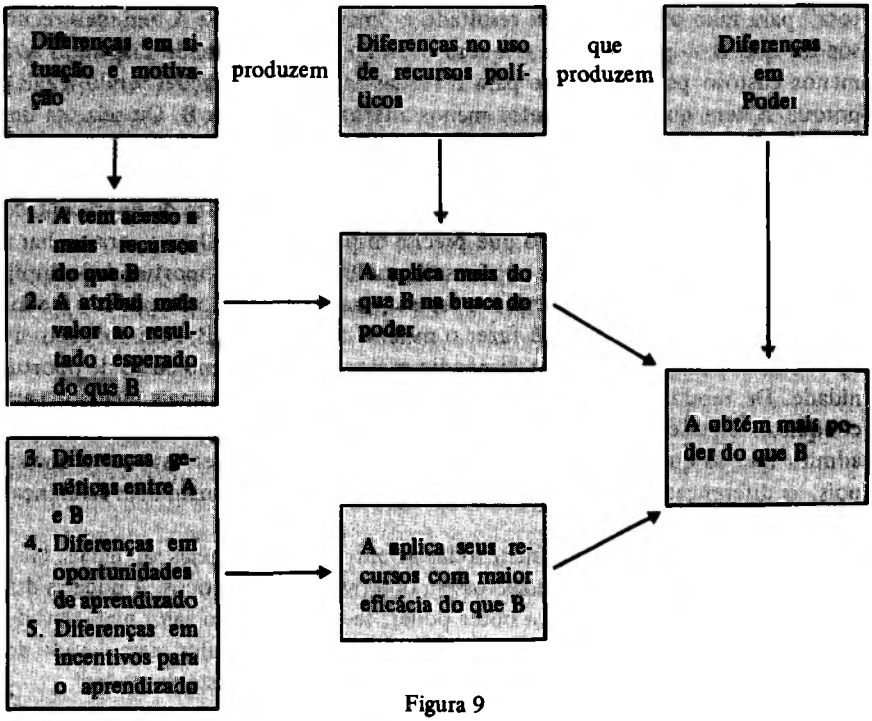


Figura 9

As Variedades do Homem Político

O exame que fizemos dos que procuram o poder e dos poderosos evidenciou a variedade aparentemente infinita das motivações, incentivos, orientações e pesonalidades que surge no campo das atividades políticas. As tentativas de ordenar conceitualmente esta coleção de tipos não têm sido exitosas, embora, às vezes, demonstrem grande brilho e penetração. Nos últimos anos, os cientistas sociais têm enfatizado cinco fatores que ajudam a explicar as variedades do homem político:

1. A personalidade, ou caráter.
2. A cultura geral e, mais especificamente, a cultura política.
3. A orientação política inicial, e o modo como ela é adquirida: isto é, a *socialização política.*

4. A experiência e as circunstâncias pessoais, a situação de vida.
5. A situação particular em cada momento histórico determinado.

O homem democrático e o homem despótico

Será possível especificar um tipo de personalidade ou de caráter particularmente ajustado (ou desajustado) ao funcionamento do governo popular? Platão achava que sim; em *A República* o filósofo descreve vivamente o caráter oligárquico, o democrático e o despótico, procurando explicar sua origem[136]. De um modo ou de outro, a hipótese geral de Platão já foi retirada muitas vezes – entre outros por Maquiavel[137].

Não dispomos ainda de informação empírica relevante para a hipótese de Platão, a despeito de muitas especulações que, pelo menos nos últimos anos, foram reforçadas pelas concepções da psiquiatria e da psicanálise. Haverá uma personalidade "democrática"[138]? Depois de examinar os numerosos trabalhos escritos sobre o tema, um especialista observou que "quase todos os estudiosos modernos do caráter nacional estão convencidos de que a resposta é afirmativa. Infelizmente, porém, não há evidência sistemática que apóie esta tese"[139]. Contudo, entre os que estudam hoje a atividade política há "um grau excepcional de concordância a respeito dos valores, atitudes, opiniões e traços de caráter" que ajudam a manter um sistema de governo popular. As atitudes mais importantes são aquelas com respeito ao *ego,* aos outros, à autoridade, à comunidade e aos valores:

1. Com relação ao *ego:* a crença no seu valor e dignidade.
2. Com relação aos outros: a crença no valor e na dignidade dos outros.
3. Com relação à autoridade: a ênfase na autonomia da pessoa e a preferência por manter uma certa distância com respeito à autoridade e ao poder (chegando até mesmo à desconfiança). Contrariamente ao que acontece com a personalidade "autoritária", não há necessidade de dominar ou sujeitar.
4. Com relação à comunidade: abertura, pronta aceitação das diferenças, disposição para conciliar e para mudar.
5. Com relação aos valores: procura de uma variedade de valores, e não de um só valor abrangente; inclinação para compartilhar, e não para monopolizar ou entesourar[140].

Por outro lado, haverá uma personalidade "antidemocrática", ou "despótica"? Desde 1950 importantes investigações foram realizadas sobre as características de uma síndrome conhecida como "personalidade autoritária". Diz-se que uma pessoa tem personalidade autoritária se é rigidamente convencional; submissa e acrítica com respeito à autoridade; agressiva e punitiva com respeito aos que violam os valores convencionais; contrária às formas subjetivas, imaginosas e "ternas" de ver o mundo; preocupada com o poder e a "dureza"; cínica; preocupada com o "fato" de que o mundo está repleto de coisas perigosas e violentas; marcada por obsessões sexuais[141]. Devido às críticas feitas ao questionário empregado para detetar a atitude autoritária (a chamada "escala F"), mui-

tos especialistas têm demonstrado ceticismo a respeito dos estudos que pretendem descrever o comportamento político das pessoas com "personalidade autoritária". Alguns cientistas sociais, contudo, têm procurado aperfeiçoar os trabalhos anteriores, desenvolvendo novos conceitos e métodos de medição. Entre estes esforços vale citar vários questionários preparados por Milton Rokeach, destinados a identificar características tais como a "abertura" ou "flexibilidade mental", o "dogmatismo" e a "rigidez"[142].

Ampla evidência confirma o ponto de vista do senso comum de que as pessoas variam muito em termos de flexibilidade ou abertura mental, dogmatismo, rigidez, etc. Às vezes as investigações produzem resultados surpreendentes. Assim, um estudo de congressistas italianos, por exemplo, indicou que os deputados comunistas eram muito menos dogmáticos (de acordo com a escala de dogmatismo de Rokeach) do que os representantes de todos os demais partidos[143].

De qualquer forma, a relação entre personalidade e a conduta política explícita continua a ser complexa, obscura e aparentemente imprecisa[144]. Indubitavelmente é razoável supor que um governo popular teria maior dificuldade em subsistir num país com população composta *principalmente* de indivíduos com personalidades fortemente autoritárias.

Mas a cultura política pode canalizar, em grande parte, os impulsos de uma personalidade democrática ou autoritária, onde as normas, instituições e práticas democráficas têm grau elevado de legitimidade. É concebível que alguns indivíduos com "personalidade autoritária" possam adquirir um "verniz" de crenças e hábitos que os ajudam a funcionar "democraticamente". Com efeito, há boas razões para acreditar que a orientação autoritária ou democrática é influenciada em alto grau pela cultura e pelos processos de socialização política[145]. Os autores de um estudo sobre cinco países, citado anteriormente neste Capítulo, nos fornecem um corpo de evidência impressionante levando à conclusão de que a cultura política desses cinco países varia significativamente, diferença que influencia as perspectivas do governo popular[146].

Admite-se que a personalidade e o caráter contribuem menos do que a cultura política para a modelagem mental do homem democrático – ou do homem despótico. Este ponto de vista é apoiado por recente estudo das relações entre a auto-estima e a orientação democrática. Paul Sniderman verificou, em três amostras muito amplas da população norte-americana, uma delas composta de ativistas políticos, que "há de fato diferenças fundamentais de constituição psicológica entre os que afirmam os princípios democráticos e os que não aderem a eles de modo consistente... Os democratas parecem ter auto-estima mais elevada, e se inclinam menos à hostilidade". Contudo, Sniderman sugere que essa correlação é menos o produto da motivação pessoal do que do aprendizado social: as pessoas com auto-estima elevada tendem mais a aprender as normas da sua cultura política – no caso, as regras demográficas que prevalecem nos Estados Unidos da América. Não se segue, necessariamente, que numa diferente cultura a auto-estima elevada levasse à adoção de normas democráticas[147].

AGITADORES E NEGOCIADORES

Duas outras variedades de homem político são o *agitador* e o *negociador.* A descrição clássica da personalidade do agitador político foi apresentada por Lasswell em 1930:

"O traço essencial do agitador é o valor elevado que atribui à resposta emocional do público. Se ataca ou defende as instituições sociais é um aspecto secundário... O agitador chega facilmente à inferência que quem discorda dele comunga com o diabo, que seus opositores têm má-fé ou são tímidos. Os agitadores são notoriamente indisciplinados e contenciosos... inclinam-se a subordinar as considerações pessoais... aos princípios... vêem motivos "torpes" onde os outros vêem as exigências justas da amizade... confiam nos apelos à massa e nos princípios... glorificam as pessoas de zelo manifesto, que combatem dragões e movimentam a consciência do público pela exortação, a reiteração e o vitupério."

O autor descreve um agitador típico, que pôde estudar minuciosamente:

"Uma característica importante como moralista, socialista e pacífica tem sido sua truculência pública. A fala depressa, com grande fervor e seriedade; sua linguagem é repleta de epítetos abusivos, sarcasmos, insinuações. Confessa que "fazer o contrário do que é esperado"[148] lhe provoca um grande prazer. Nada lhe proporciona maior satisfação do que aceitar um convite para falar sobre temas sociais e econômicos diante de audiências conservadoras, a fim de escandalizá-las[149] ..."

Em contraste, o negociador é um homem inclinado à conciliação. Se o agitador despreza a conduta "sem princípios" do negociador, este reage contra a intransigência do agitador, que sacrifica ganhos imediatos em nome de princípios abstratos. O negociador está mais preocupado em encontrar soluções aceitáveis para os conflitos do que em identificar soluções justas ou perfeitas.

Na política o negociador é uma figura desprezada – o político pragmático e oportunista. No caso extremo, o político pragmático e o agitador têm pontos de vista diametralmente contrários sobre a importância da opinião pública corrente. O político pragmático quer saber qual é a opinião pública; não lhe interessa saber o que ela *deve ser.* O agitador quer saber *qual é* a opinião pública para alterá-la no sentido do que *deve ser.* O político pragmático procura apenas responder à opinião pública; o agitador procura fazer com que a opinião pública lhe responda. Wendell Phillips, ele próprio um famoso agitador norte-americano do século dezenove, descreveu de forma eloqüente, embora até certo ponto distorcida, o contraste entre o agitador e o político pragmático:

"O reformador não se preocupa com números; despreza a popularidade e só lida com idéias, a consciência, o senso comum. Acha, como Copérnico, que assim como Deus esperou tanto tempo por um intérprete, ele também pode esperar por seus seguidores. Nem espera nem anseia pelo êxito imediato. Para o político o que importa é o *agora.* Seu lema é êxito; seu objetivo, obter votos.

Não tem como fim alcançar o bem absoluto mas sim, a exemplo das leis de Sólon, obter todo o direito que o povo sancionar. Sua função não é instruir a opinião pública, mas representá-la. Assim, na Inglaterra, Cobden, o reformador, criou um sentimento; Peel, o político, o enunciou de modo estereotipado, numa lei[150]."

Por aceitar a opinião corrente como um dado, o político pragmático pode ser um instrumento das maiores correntes. Por aceitar a opinião pública como algo que pode ser modificado, o agitador ajuda a criar futuras maiorias. Ambos correm o risco de não se ajustar aos tempos em que vivem, caso em que o político pragmático acompanhará opiniões que levarão inexoravelmente ao desastre e o agitador será ignorado hoje, e amanhã esquecido.

Wendell Phillips é o protótipo do agitador inteligente; Abraham Lincoln é o protótipo do político de princípios. Phillips foi "um agitador profissional", que "fez da agitação uma arte e uma ciência". Na década de 1830 tornou-se um abolicionista; depois da Guerra Civil atacou a política conciliatória do presidente Johnson, apoiou os republicanos radicais como Charles Summer, exigindo a redistribuição da terra no Sul e procurando desse modo reduzir o poder dos antigos proprietários de escravos. Simpatizava com a Primeira Socialista Internacional e defendia os direitos da mulher. Pode-se compreender por que um jornal da Virgínia certa vez o descreveu como "uma máquina infernal que funciona com música"[151]

Embora Phillips tenha apoiado Lincoln, durante a Guerra Civil, os dois não podiam ser mais diferentes. Lincoln foi sem dúvida um dos maiores políticos pragmáticos. É difícil imaginar Phillips como presidente, e igualmente difícil imaginar Lincoln sem ser presidente. Antes de chegar à Casa Branca ele dispendeu a maior parte da sua vida adulta adquirindo e praticando a arte do político pragmático. Desde cedo, para usar as palavras de Hofstadter, tinha aprendido "o oportunismo deliberado e responsável que mais tarde se tornaria tão característico da sua ação governamental".

É razoável admitir que os governos populares sofreriam com a ausência tanto dos agitadores como dos negociadores. Os negociadores aumentam a probabilidade da conciliação pacífica dos conflitos. Contudo, esses ajustamentos pacíficos podem ocorrer sem levar em conta as alternativas impopulares no momento, ou então à custa de grupos que não tenham porta-voz, ou que não estejam representados adequadamente. O agitador muitas vezes focaliza sua atenção nessas alternativas e em tais grupos; embora possa parecer paradoxal, deste modo ele às vezes contribui para descobrir melhores soluções no curto e no longo prazo. Assim pensava Phillips: "As repúblicas só existem porque são agitadas constantemente. A república que mergulha no sono, confiando na Constituição e nos mecanismos institucionais, nos políticos e nos estadistas para assegurar suas liberdades, nunca terá qualquer liberdade[152]."

Mas, como explicar o *agitador* e o *negociador* – um Phillips e um Lincoln? Todos os fatores anteriormente enumerados, que pretendem explicar o homem democrático e o homem despótico, parecem indicar também por que uma pessoa

age como agitador, outra como negociador. A personalidade e o caráter são indubitavelmente importantes: a primeira pode ter uma necessidade íntima de conflito, a segunda, de conciliação. Não há dúvida de que o agitador muitas vezes é levado por impulso a procurar o conflito, e o negociador a buscar conciliação.

Mas a cultura política é também importante. Em alguns países os valores culturais predominantes acentuam fortemente a conveniência de um acordo amplo, as virtudes do consenso, e por conseguinte a necessidade de lutar pela negociação e a conciliação dos conflitos[153]. A pessoa que cresce em tal cultura se socializa gradualmente dentro das suas normas; aprende a se conduzir como os outros esperam que se comporte, adquirindo cedo a convicção de que é melhor negociar do que agitar.

Contudo, mesmo numa cultura política marcada pela moderação e a conciliação, um indivíduo em particular pode desviar-se das normas prevalecentes: suas necessidades podem levá-lo a desafiar essas normas. O que é mais importante, a experiência pessoal e situações históricas específicas podem alterar suas práticas políticas, sua orientação – até mesmo o estilo de vida e a cultura política.

Assim, o surgimento de uma nova geração de militantes negros nos Estados Unidos, na década de 1960, foi mais do que uma questão de personalidades e de cultura política; claramente as experiências individuais e coletivas dos negros, e a situação histórica da época, tiveram uma importância decisiva. Há evidência substancial a indicar que os ativistas brancos desse período eram diferentes, sob alguns aspectos, dos outros estudantes; diferiam não só dos estudantes mais convencionais como dos "alienados". Contudo, o que cristalizou seus impulsos no sentido do ativismo foi, seguramente, a situação histórica em que se encontravam: a difusão da opulência e o consumo aparentemente obsessivo, ao lado da pobreza, dos conflitos sociais, e de uma guerra altamente impopular – a do Vietnã –, alimentada pelo serviço militar obrigatório[154].

VARIEDADES DE POLÍTICO PRAGMÁTICO

Mesmo os políticos pragmáticos não podem ser reduzidos a um único tipo. James D. Barber sugeriu que os políticos norte-americanos de modo geral, e os presidentes em particular, têm um estilo político que varia de acordo com duas dimensões – *atividade-passividade* (a energia dispendida no exercício da Presidência) e efeito *positivo-negativo* com relação à própria atividade (a reação à atividade desempenhada)[155].

Essas duas dimensões produzem "quatro modalidades de caráter há muito familiares dos investigadores psicológicos": o ativo-positivo, o ativo-negativo, o passivo-positivo e o passivo-negativo[156].

Como podemos explicar estes diferentes estilos políticos? Barber conjectura que o estilo político emerge relativamente cedo na vida – no fim da adolescência ou no princípio da idade adulta –, quando, em algumas situações particulares, os motivos, os recursos e as oportunidades se combinam para produzir uma estratégia exitosa, que passa a servir para o resto da vida. Contudo, como os motivos, os recursos e as oportunidades variam numa gama muito ampla, pode-se

BH/UFG

dizer que "não há um modelo singular de homem político, um modelo universal de exercício da liderança"[157].

Uma vez mais, o argumento leva à conclusão de que as pessoas que conquistam o poder só precisam assemelhar-se sob alguns aspectos formais. Com efeito, as características concretas dos líderes parecem variar amplamente em distintas culturas, sistemas políticos, épocas e situações.

Os líderes têm diferentes origens sociais, recursos, habilidades e personalidades[158]. Entre os que procuraram e conquistaram o poder houve personalidades das mais variadas – de Napoleão Bonaparte, o arrivista corso, a Winston Churchill, descendente de sete duques de Marlborough; de César, o gênio militar, a Woodrow Wilson, historiador, cientista político, educador; de Adriano, introspectivo, filósofo, a Savonarola, o fanático; da Rainha Elizabeth I a Madame de Pompadour, a espirituosa amante de Luiz XV; do estoicismo sereno de Marco Aurélio à neurose de Hitler e à paranóia de Stalin; de Calígula a Lincoln.

CAPÍTULO IX
A AVALIAÇÃO POLÍTICA

Naturalmente, seria possível apenas contemplar de forma passiva a atividade política, sem tomar decisões – mas seria também muito difícil. Com efeito, mesmo decidir por uma hipótese, dentre duas alternativas, implica uma escolha. De qualquer forma, não se pode participar ativamente na vida política sem tomar decisões. Na verdade não é isso que queremos dizer quando falamos em "ação política"? A ação política, como outras ações humanas, consiste em tomar decisões – em escolher de algum modo entre alternativas, e em tentar efetivar a escolha feita. Assim, ao agir, somos obrigados a decidir que alternativa é melhor, ou menos insatisfatória. Para tomar decisões de forma inteligente, para escolher com prudência entre alternativas, de que tipos de conhecimento vamos precisar?

Elementos Principais

Nossas decisões são influenciadas pela maneira como avaliamos o mundo e nossa posição nele. Quando alguém toma a decisão de comprar um automóvel, aceitar um emprego, entrar em férias, votar ou confirmar a conveniência relativa da democracia, em relação à ditadura, está fazendo *avaliações*. Num sentido abstrato, os tipos de avaliação que fazemos são os mesmos, quer escolhamos entre sistemas políticos alternativos, no nível da filosofia política, quer tentemos tomar uma decisão numa situação específica. A substância e o conteúdo das avaliações, naturalmente, variam muito. Não é provável que usemos a mesma informação para decidir sobre o automóvel a comprar ou a forma de votar numa eleição presidencial. A qualidade das avaliações e os métodos com que as fazemos também variam enormemente. As estimativas em que se baseiam nossas decisões podem ser conscientes ou inconscientes, simples ou complexas, deliberadas ou instintivas, prudentes ou estúpidas, baseadas em informações amplas ou restritas.

Nossas decisões são influenciadas por:

1) O que consideramos cursos de ação alternativos disponíveis;

2) O que acreditamos sejam as conseqüências prováveis de cada um desses cursos de ação; e

3) O valor que atribuímos às conseqüências de cada alternativa.

Estas três avaliações são as mais importantes nas situações em que presu-

mimos que as conseqüências de cada alternativa são virtualmente certas. Mas não se pode ter certeza, de modo geral, de todas as conseqüências do que fazemos. Em situações de incerteza as decisões são influenciadas muitas vezes por várias estimativas adicionais.

4) Nossas estimativas, ou "palpites" a respeito da probabilidade de ocorrência das várias conseqüências. Muitas diferenças na política seguida podem ser atribuídas a diferenças na estimativa da probabilidade das conseqüências. Duas pessoas podem concordar substancialmente a respeito das alternativas disponíveis e das *possíveis* conseqüências de cada uma, bem como na avaliação dos diferentes conjuntos de conseqüências, e discordarem contudo a respeito da política a seguir, porque sua avaliação da probabilidade das conseqüências é diferente. Nos Estados Unidos, surgem freqüentemente desacordos a respeito das verbas votadas para o Departamento da Defesa não porque alguns queiram a paz mais do que outros, mas porque alguns acreditam que o aumento dos dispêndios militares melhorará a probabilidade de evitar a guerra, e outros pensem que a paz é igualmente provável (e talvez até mais provável) com gastos menores.

5) A orientação de cada um de nós a respeito do risco e da incerteza. Uma pessoa cuidadosa não tenderá a advogar as mesmas políticas de uma pessoa aventurosa, que está pronta a aceitar maiores riscos. A despeito da importância evidente dessas diferentes orientações com respeito à incerteza, não sabemos muito sobre elas. Além disso, os filósofos que escreveram sobre os problemas éticos e axiológicos não deram muita atenção às diferenças de orientação com respeito ao risco e à incerteza.

Suponha o leitor que está confrontado por duas alternativas. A primeira parece oferecer uma probabilidade quase igual de êxito e de fracasso; na segunda, as possibilidades de insucesso parecem muito reduzidas, mas os ganhos, embora muito prováveis, são pequenos. Haverá, em casos como este, uma escolha "racional"? Será mais racional fazer investimentos visando a grandes lucros, com um risco maior, ou, ao contrário, investir em busca de pequenos lucros, mais seguros?

Durante várias gerações, os matemáticos, lógicos e outros cientitas procuraram desenvolver critérios para permitir decisões "racionais" em situações de incerteza, empregando modelos matemáticos derivados da teoria dos jogos e da decisão estatística. Infelizmente, porém, as formulações matemáticas mais elegantes e mais convincentes se aplicam a situações humanas extremamente simples, sendo portanto menos relevantes para os problemas complexos da vida. Inversamente, quando os matemáticos procuram abordar realisticamente decisões de alta complexidade, acham necessário introduzir premissas adicionais baseadas no senso comum, na intuição ou em seus próprios valores pessoais. Para as decisões mais importantes, os modelos matemáticos têm sido de menor utilidade.

Não obstante, desenvolvimentos recentes na matemática enfatizaram, muito mais nitidamente do que os filósofos jamais tinham feito, o fato de que em geral não basta saber qual o "melhor" resultado para tomar uma decisão. Normalmente não podemos aplicar nossos padrões aos possíveis resultados de uma decisão, determinar qual é "o melhor" deles e escolher nesta base. Como o resul-

tado é sempre *incerto*, escolher "o melhor" pode significar adotar uma estratégia que a maioria das pessoas rejeitaria, depois de reflexão cuidadosa. Por exemplo: vamos admitir que um *possível* resultado da política externa A seja a criação de sistema internacional que assegure a paz permanente; no entanto, o resultado *mais provável* dessa política pode ser a guerra nuclear. Por outro lado, o resultado mais provável de outra política externa, B, é mais uma década de equilíbrio instável, sem guerra e sem garantia de paz; a possibilidade de que B leve a um sistema internacional de paz e ordem é virtualmente zero, e a possibilidade de que provoque a guerra é muito baixa. Ora, a maior parte das pessoas preferiria B a A, mesmo que um dos possíveis resultados de A fosse, a seu juízo, a "melhor" de todas as soluções.

Análise Empírica e Normativa

Das cinco avaliações que examinamos, duas – as conseqüências prováveis de cada alternativa e a probabilidade relativa de que essas conseqüências se concretizem – exigem uma análise empírica. Ambas envolvem um elemento de previsão: se X acontecer, então provavelmente Y acontecerá. As previsões pertencem ao campo das ciências empíricas, e não aos da filosofia, da religião ou da ética.

Em contraste, para julgar o valor de cada alternativa que confrontamos e para avaliar alternativas em situações de risco e de incerteza, necessitamos de premissas de valor. Qualquer exame sistemático dessas premissas requer (é) uma análise normativa.

Na prática, as decisões políticas contêm normalmente uma mistura de julgamentos empíricos e morais. Com efeito, uma das cinco avaliações acima relacionadas parece uma mistura. Num certo sentido, avaliar quais os cursos de ação alternativos estão disponíveis constitui um julgamento de fato que requer evidência empírica. Por exemplo: estarei legalmente habilitado a votar na próxima eleição? Será tarde demais para indicar um candidato? Contudo, como as possíveis ações abertas à minha frente parecem quase infinitas, a fim de poder julgar quais delas são também *relevantes* para os meus objetivos exige que eu leve em consideração o que reputo bom ou valioso.

Podemos, contudo, distinguir as boas e as más decisões, as decisões melhores e piores? Por outro lado, na medida em que essa distinção se baseia na análise política, que podemos dizer sobre a *qualidade* da análise empírica e normativa?

A QUALIDADE DA ANÁLISE EMPÍRICA

Para os objetivos da ação, uma análise empírica não nos dará o que dela esperamos se levar a previsões errôneas; ou seja, para dizê-lo de outra forma, se levar a previsões desmentidas pelos acontecimentos. A forma de aprimorar a qualidade das previsões (e, de modo mais geral, da análise empírica) e os limites

que existem à descoberta de regularidades, impostos pelas características especiais dos seres humanos e das sociedades, são temas amplos demais para que sejam tratados aqui. Parece apropriado sugerir, contudo, que o êxito na produção de conhecimento preditivo confiável pode servir como um teste razoável da qualidade da análise empírica utilizada para tomar decisões.

Julgada por este teste, a qualidade do conhecimento empírico necessário para a ação política é normalmente inferior aos requisitos da ação racional. É evidente que tal conhecimento sobre os sistemas humanos e sociais tem sido de aquisição muito mais difícil do que o conhecimento empírico confiável sobre os sistemas físicos ou biológicos. Por isso, boa parte do conhecimento preditivo empregado na tomada de decisões políticas precisa situar-se (à falta de coisa melhor) num nível de confiabilidade relativamente baixo. Em parte o conhecimento político é pré-científico, ou não-científico; o cientista político precisa muitas vezes valer-se de noções do senso comum (embora esteja consciente da sua relatividade) ou fazer inferências a partir de experiências limitadas e pouco analisadas. Quem se recusar a tomar decisões políticas a não ser com base em conhecimento empírico com grau elevado de validade científica ficará paralisado. Contudo, em política recusar-se a decidir é simplesmente decidir que outros deverão decidir em nosso lugar. Por isso, aquele que toma decisões políticas precisará ordinariamente agir com base em informação factual muito incompleta. A incerteza quanto aos fatos e a dificuldade em chegar a julgamentos factuais corretos estão entre os elementos mais comuns na vida de todos os que precisam tomar decisões políticas, do simples cidadão ao presidente da República.

A QUALIDADE DA ANÁLISE NORMATIVA

Haverá um critério para avaliar a qualidade da análise normativa, semelhante ao da previsibilidade, que legitima a análise empírica? Se, conforme afirmamos no Capítulo II, qualquer análise normativa de uma certa extensão pressupõe normalmente certas crenças empíricas, então a análise normativa implica algumas das incertezas que prejudicam nosso conhecimento empírico (ou a falta dele). O núcleo da orientação normativa, contudo, é a preocupação com *o que deve ser.* Desejamos conhecer qual a alternativa melhor, e qual a pior, entre todas as que nos parecem disponíveis numa dada situação. Portanto, necessitamos de um padrão (ou de padrões) de valor, um critério para fazer tal determinação[159].

Se tenho um objetivo em mente, e preciso fazer uma escolha entre meios alternativos, posso satisfazer-me com a avaliação do seu valor instrumental. Posso recomendar, por exemplo, a simplificação do processo de registro dos eleitores, para diminuir a taxa de abstenção nas eleições presidenciais. A qualidade dos julgamentos sobre valor instrumental até certo ponto depende, como é óbvio, da qualidade da análise empírica envolvida. Contudo, mais cedo ou mais tarde, os julgamentos de valor parecem exigir que aceitemos certas coisas como intrinsecamente boas[160].

Suponha o leitor que alguém afirmou que a democracia é a melhor forma de governo, suscitando a pergunta: "Por que você acredita nisso? Com que fundamento?" A resposta poderia ser: "A democracia é a única forma de governo que garante a igualdade política". Vamos admitir que a pessoa que formulou a indagação persista, querendo saber qual a base desta crença. A nova resposta poderia introduzir um critério, afirmando a necessidade da igualdade política para atender a esse critério (por exemplo: a igualdade de todos, a conquista da felicidade, o respeito às leis). A alternativa seria aceitar a igualdade política como intrinsecamente desejável, boa por si mesma.

A maioria das pessoas poderia satisfazer-se com respostas deste tipo, mas não um filósofo. Este perguntaria provavelmente: "Mas, como você *sabe* que a igualdade política (a felicidade, o consentimento, a igualdade de todos, etc) é intrinsecamente válida? Em suma, qual o fundamento dessa crença?" Trata-se de pergunta de grande importância, uma das mais antigas e mais difíceis da filosofia política, e não há um consenso a respeito das possíveis respostas. Possivelmente nenhum dos conceitos básicos da análise política gerou tanta controvérsia, nas últimas décadas.

Os principais pontos de vista a este respeito são os seguintes[161]:

1) O *Naturalismo,* segundo o qual certos princípios morais, ou afirmativas de valor, são verdadeiros porque correspondem a descrições das propriedades universais do homem. Assim, pode-se alegar que como todos procuram a felicidade, é absurdo negar que a felicidade é intrinsecamente boa e desejável. Ou então pode-se argüir que como todos (ou praticamente todos) querem sobreviver, a sobrevivência deve ser considerada intrinsecamente boa, e a destruição da vida humana como intrinsecamente má. Partindo da crença no valor intrínseco da felicidade, ou da sobrevivência, elabora-se um código moral, um conjunto de "leis naturais" abrangendo ações que são *extrínseca* ou *instrumentalmente* boas, porque levam à felicidade ou à sobrevivência.

O naturalismo preenche, deste modo, o hiato entre os julgamentos de valor e os julgamentos factuais, afirmando que tudo o que os homens desejam, universalmente, é bom; e para saber o que todos os homens desejam só precisamos de um julgamento de fato. Neste contexto, o conhecimento empírico pode ser convertido em ação moral, e constitui, de fato, seu principal componente.

Como o naturalismo pode utilizar prontamente o conhecimento factual, Frederick M. Watkins, um dos expoentes desta abordagem no campo da análise política, argumenta que:

"A ciência moderna, ao expandir amplamente nosso conhecimento da natureza (humana) e das necessidades (do homem), fornece a base para um certo número de proposições verificáveis, as quais nos possibilitam definir, mais adequadamente do que nunca, as potencialidades e os limites da ação humana. Acredito que estas proposições são inteiramente aptas a fundamentar o tipo de investigação normativa seguida em outros tempos na discussão da lei natural[162]."

2) O *Intuicionismo* sustenta que, embora a qualidade do que é bom não possa ser percebida pelos sentidos ordinários, o homem possui uma capacidade

especial para apreendê-la. Como diriam alguns defensores do intuicionismo, o sexto sentido do homem é sua percepção do bem e do mal. Assim como sua intuição lhe dá confiança nas regras elementares da lógica, pode também levar a conclusões éticas tão claras como qualquer regra lógica. Segundo alguns intuicionistas, como Santo Agostinho, a intuição revela o conhecimento de Deus e das verdades morais transcendentes. Mas um intuicionista não precisa ser religioso; certos intuicionistas, como Platão e Rousseau, acham que a intuição revela conhecimento que não provém necessariamente de Deus, mas que é uma parte inerente da estrutura do universo. Há intuicionistas que argumentam, como São Tomás de Aquino, que o processo de conhcimento não é tanto uma intuição imediata, ou revelação súbita, mas sim produto da razão, como a matemática. Deste ponto de vista, alguns princípios morais são evidentes. São evidentemente verdadeiros porque não podem ser negados pela lógica: sua negativa implicaria uma contradição. Com base nesses princípios fundamentais evidentes, podemos chegar pelo raciocínio dedutivo – isto é, pela lógica pura – a princípios específicos que definam o bem e o mal. Com espírito semelhante Kant chegou ao seu famoso "imperativo categórico", que ele acreditava ser um princípio demonstrável racionalmente, isto é, que não se podia negar sem inconsistência: "Há, portanto, um só imperativo categórico, que é: agir somente de acordo com aquela máxima segundo a qual se pode ao mesmo tempo desejar que ela se torne uma lei universal"[163].

3) O *Subjetivismo** consiste na opinião de que no caso das afirmativas sobre o valor intrínseco, ao contrário das assertivas factuais, não é possível demonstrar se estamos diante de proposições verdadeiras ou falsas[164]. Os esforços dos defensores do naturalismo, do intuicionismo e da lei natural para demonstrar que os princípios morais são objetivamente válidos são (de acordo com os subjetivistas) comprovadamente inadequados. Segundo este ponto de vista, as afirmações a respeito de valores intrínsecos são assertivas de fé: podem revelar a orientação ou as intenções de quem as faz a propósito do mundo e dos outros homens; contudo, ao contrário dos julgamentos factuais, não possuem o *"status cognitivo"* das afirmativas objetivas – daí a denominação "não-cognitivismo".

Embora os críticos do subjetivismo o representem às vezes como uma forma de niilismo, ou algo ainda pior, as opiniões subjetivistas, como as naturalistas e intuicionistas, são sustentadas por pessoas das mais diversas filosofias políticas. Provavelmente o exemplo mais notável da abordagem subjetivista, na teoria política, é o de Thomas Hobbes, que era um monarquista. Embora Maquiavel nunca tenha explicado sua posição a este respeito, parece ter participado do mesmo ponto de vista – era, contudo, um republicano convicto. A adesão de John Stuart Mill à felicidade como bem supremo parece colocá-lo no campo do naturalismo, mas seus argumentos o aproximam por vezes da posição subjetivista. Os modernos existencialistas – religiosos, não-religiosos ou anti-religiosos – são muitas vezes subjetivistas. Numa famosa conferência, de 1946, Jean-Paul Sartre

* No original: *"Noncognitivism or subjectivism"*.

defendeu a tese de que "o existencialismo é um humanismo"[165].

4) A *Análise Semântica.* Uma quarta abordagem, que em si não é inconsistente com as três perspectivas já descritas, tem-se firmado ultimamente no campo da avaliação política: a análise semântica (análise do significado). Sua aplicação às avaliações moral e política foi muito influenciada pelos trabalhos do filósofo Ludwig Wittgenstein (1889-1951)[166]. De De modo geral, a análise semântica procura identificar a significação dos termos morais como são empregados efetivamente na linguagem comum, não-filosófica. Como resultado das suas reflexões certos autores concluíram que a linguagem se encontra dividida em várias "regiões", cada uma delas dizendo respeito a um assunto distinto. Uma dessas "regiões" é a moral. Apoiar-nos exclusivamente na linguagem das ciências empíricas para explorar o domínio ético seria fundamentalmente tão absurdo como empregar a linguagem da física ou da química para discutir as qualidades estéticas de uma obra de arte.

Um dos objetivos desta abordagem (que constitui, para alguns dos que a defendem, seu objetivo exclusivo) é enriquecer e elucidar o discurso moral e a avaliação política, mediante o reforço da compreensão da linguagem que usamos quando discutimos temas morais. Embora boa parte da "linguagem filosófica ordinária" seja tediosa, e pareça trivial, nos seus esforços mais bem-sucedidos a análise semântica restaura a dignidade e até o mesmo sentido da avaliação política – e do discurso ético, de modo geral –, erodido pelo subjetivismo que sucedeu o naturalismo e o intuicionismo[167].

Em outras versões, a análise semântica do discurso moral pode ser interpretada como uma nova forma do naturalismo[168]. Contudo, seria exagerado afirmar que ela tenha permitido superar o conflito entre as abordagens do naturalismo, do intuicionismo e do subjetivismo. Na verdade, este conflito parece ser fundamental, impossível de solução mediante um acordo geral. O indivíduo pode resolvê-lo para si escolhendo uma concepção ou outra, mas parece improvável que todos venham a ter a mesma opinião. Assim, a análise política normativa parece destinada a continuar sendo um campo de batalha em que defensores de pontos de vista opostos se defrontam, procurando em vão conquistar uma supremacia definitiva.

DECLÍNIO E RESSURGIMENTO DE TEORIA NORMATIVA

A persistência das perspectivas que conflitam no domínio da teoria política normativa não representa, necessariamente, um sintoma negativo; alguns a consideram, ao contrário, um sinal de vigor. Contudo, se a análise normativa for simplesmente ignorada, encontraremos um problema sério. Esta parece ter sido a sina da teoria política normativa, durante várias gerações.

O declínio da análise normativa se deve, em parte, à alteração no modo como o argumento moral veio a ser compreendido no mundo moderno pelos filósofos e, de modo menos profissional e sistemático, pelos intelectuais e as pessoas de modo geral.

BH/UFC

Até o século dezenove, várias modalidades de naturalismo e de intuicionismo eram aceitas amplamente no Ocidente pelos filósofos e pensadores políticos (e provavelmente por muitas outras pessoas). Acreditava-se que a moralidade podia derivar da natureza, da intuição ou da revelação, mas se acreditava também que tinha uma certa objetividade e certeza, como o conhecimento empírico. A partir do fim do século dezenove, e sobretudo no século vinte, as concepções subjetivistas passaram a prevalecer entre os filósofos e em setores amplos do estrato político, em todas as sociedades modernas. O divisor-de-águas parece ter sido o pensamento de Friedrich Nietzsche (1844-1900). Sob o impacto destas idéias, a análise política normativa começou a declinar.

Em contraste, durante uma geração, depois da Segunda Grande Guerra, floresceu a análise política empírica. Ecoando posição avançada pelo positivismo lógico[169], os cientistas políticos empenhados na análise empírica concluíram que como as afirmativas de valor não podiam ser demonstradas "objetivamente" (e portanto eram de um subjetivismo mais radical do que as proposições empíricas), os argumentos de ordem moral seriam intrinsecamente desprovidos de sentido. Assim, a análise política normativa era na melhor das hipóteses irrelevante, e no pior dos casos um exercício de obscurantismo.

Entrementes, diminuiu o desenvolvimento de novas teorias políticas normativas. Os filósofos se preocupavam principalmente com argumentos complicados a respeito do fundamento da moral – estudavam a *meta-ética,* em lugar da *ética.* Nos departamentos de ciência política das universidades a análise política normativa passou a se limitar (o que perdura) a interpretar e reinterpretar as grandes teorias políticas do passado. Os intérpretes dos livros clássicos sobre o assunto insistiam na sua relevância para a análise política. Contudo, embora defendessem a tese de que o argumento moral tinha sentido, poucas vezes enfrentavam a formidável tarefa de demonstrar, de modo convincente, a validade de qualquer argumento moral concreto. Tendiam a afirmar a *possibilidade* do argumento *ético,* mas não a demonstravam com exemplos, nem tentavam elaborar uma teoria normativa própria, baseada no modelo dos gigantes do passado, que tanto admiravam.

Embora tenha havido algumas exceções, estas foram poucas e não tiveram conseqüências. Na década de 1970, porém, surgiram alguns sinais de que a teoria política normativa (que parece ter mais fôlego quando as crenças aceitas de modo geral entram em crise) poderia estar ressurgindo. Um desses sinais foi a publicação, em 1971, do livro de John Rawls *A Theory of Justice* (Cambridge, Mass., Harvard University Press), que despertou muito interesse e desviou o foco do debate da questão *meta-ética* (saber se o raciocínio em torno dos princípios morais tem sentido, e leva a resultados) para uma controvérsia a respeito da validade dos princípios específicos de justiça propostos pelo autor. Este novo debate testemunhava a existência da crença implícita de que a discussão racional da ética é importante, e significativa[170].

A FUNÇÃO DA ELUCIDAÇÃO

A crítica subjetivista dos fundamentos da crença moral não recebeu até hoje uma resposta conclusiva – nem é provável que venha a ser respondida. Como já sugeri, a contovérsia entre os que defendem o naturalismo, os intuicionistas e os subjetivistas parece continuar indefinidamente.

Isto não quer dizer, contudo, que como o fundamento do nosso conhecimento *ético* continua sujeito a essa controvérsia (e é, para muitos de nós, inseguro), os argumentos morais não têm sentido, ou a análise política normativa é necessariamente irrelevante ou confusa. O fato de que a análise normativa não pode eliminar a incerteza nas decisões morais, ou prometer respostas conclusivas para todos os dilemas éticos, não parece constituir razão válida para rejeitá-la. Afinal, talvez a única certeza de que dispomos a respeito da vida política é a prevalência da incerteza.

No meio desta incerteza, uma função da análise normativa é a de *elucidação* – ela nos ajuda a compreender os fundamentos da nossa conduta, os princípios a que aderimos, as relações entre esses princípios (sua coerência ou contradição), a natureza das alternativas que se apresentam diante de nós; ajuda-nos, enfim, a identificar a melhor alternativa, dando as razões por que é a melhor.

CAPÍTULO X

A ESCOLHA DE UMA POLÍTICA: ESTRATÉGIAS DE INVESTIGAÇÃO E DECISÃO

Quando escolhemos uma política a seguir estamos procurando cobrir a distância que separa *o que é do que queremos que seja.* Uma política é uma ponte entre a situação que existe e existirá se não atuarmos e a que acreditamos que deve existir. É um caminho para a melhor alternativa que a pessoa pode conseguir, ao custo que está disposto a pagar, e implica um esforço tanto de análise empírica como de análise normativa.

O ato de adotar uma política, especialmente uma política importante, está quase sempre cercado por uma nuvem de incerteza. Incerteza a respeito dos fatos: se elegermos X, que fará ele, uma vez eleito? As políticas que desejo sejam executadas terão maior probabilidade de ser adotadas por um novo partido ou por um dos principais partidos existentes? A sociedade que almejo se tornará mais provável pela participação mais ampla na política? Se é assim, que posso fazer para aumentar essa participação? O emprego da violência para fins específicos, que me interessam, aumentará significativamente a probabilidade de uma reação repressiva?

Muitas vezes nos colocamos em situação de incerteza também em termos de valores: se a descentralização, que defendo, prejudica a integração racial, outro objetivo que também defendo, que devo fazer? Será a violência coercitiva, que para mim é intrinsecamente má, justificável em algumas circunstâncias – por exemplo, numa revolução visando à independência da pátria?

A incerteza a respeito de questões como estas (e há milhares delas) parece inerente à vida política. Que estratégias de investigação podem ajudar a qualidade das decisões políticas que tomamos, no meio dessas incertezas inevitáveis?

AS ESTRATÉGIAS DA CIÊNCIA PURA

Entre os estudiosos da ciência política encontraremos a esperança antiga, e aparentemente irreprimível, de que é possível fundamentar na ciência política pura a escolha entre diferentes ações. Em outros tempos, esta "ciência política pura" incluiria não só elementos empíricos ou factuais, como na física e na química, mas também componentes normativos. No nosso século, porém, à medida

que o termo "ciência" passou cada vez mais a denotar a ciência *empírica*, a aspiração de ciência política pura passou a ser a pretensão a uma ciência empírica da política. De acordo com este ponto de vista, tal ciência se ocuparia exclusivamente da validade de elementos factuais.

É verdade que seu conhecimento seria aplicável à ação; mas a validade dos objetivos almejados permaneceria fora do domínio da ciência.

Alguns defensores da noção de uma ciência política pura, como os subjetivistas, acreditam que, embora haja procedimentos científicos que permitam estabelecer a validade objetiva das proposições empíricas, não existe um processo que leve à determinação da verdade ou da falsidade de uma proposição que afirme que algo é bom, ou válido. Mas a idéia de uma ciência política pura não encontra necessariamente a oposição daqueles que aderem ao naturalismo e ao intuicionismo. Afinal, quem acredita no valor da saúde aceitaria provavelmente uma ciência médica empírica, que pudesse ser utilizada para curar um doente. Assim, quem acredita que a igualdade é objetivamente melhor do que a desigualdade poderia preconizar uma ciência empírica da política que, entre outras coisas, proporcionasse conhecimento científico confiável a respeito das condições que facilitam ou prejudicam a igualdade social. Com efeito, como Frederick Watkins observou na citação do Capítulo IX, a tentativa de descobrir o equivalente moderno de "lei natural" exige a assistência da ciência moderna para definir as potencialidades e os limites da ação humana.

Será a ciência pura da política possível e desejável? Como todas as outras indagações consideradas neste Capítulo, esta está sujeita também a uma vigorosa contestação. A falta de espaço não nos permite explorar aqui seus aspectos mais importantes.[171] Contudo, apenas para ilustrar a complexidade do argumento, será útil examinar brevemente alguns pontos.

OS FENÔMENOS POLÍTICOS PODEM SER MEDIDOS?

Como todos sabemos, no campo das ciências naturais as descobertas têm sido muito facilitadas pela possibilidade de medir os fenômenos observados. Já se disse que a natureza ama a quantidade. Um ponto de controvérsia é a extensão em que se pode desenvolver e aplicar aos fenômenos políticos medidas válidas e confiáveis, comparáveis às que são utilizadas nas ciências naturais.

Na política, como em outros campos, a capacidade de medir diferenças representa uma grande vantagem. Vamos supor que o leitor aborde o problema de saber qual é o melhor sistema político. Considere por um momento o processo comum de análise da experiência, apresentado simbolicamente na Figura 10. Trata-se de paradigma comum não só em ciências como a medicina, e nas ciências sociais, como na vida diária. No Capítulo V, tivemos a oportunidade de aplicá-lo aos sistemas políticos. Podemos aplicá-lo também à avaliação política. Vamos admitir que diferenças em "coerção", "conflito" ou "liberdade pessoal" sejam consideradas importantes. Podemos querer saber, neste caso, se as diferentes características dos sistemas políticos (II) têm conseqüências em termos de "coer-

ção", "conflito" e "liberdade pessoal" (I). Em caso afirmativo, podemos querer saber também que condições (III) levarão a promover ou prevenir o desenvolvimento de um sistema que acentue a liberdade, que exerça um mínimo de coerção ou que assegure a solução pacífica dos conflitos. Este tipo de raciocínio é a *análise causal* – a tentativa de compreender as causas dos fatos ou acontecimentos[172]. Na política, como na medicina, queremos compreender as causas para assegurar resultados que consideremos desejáveis.

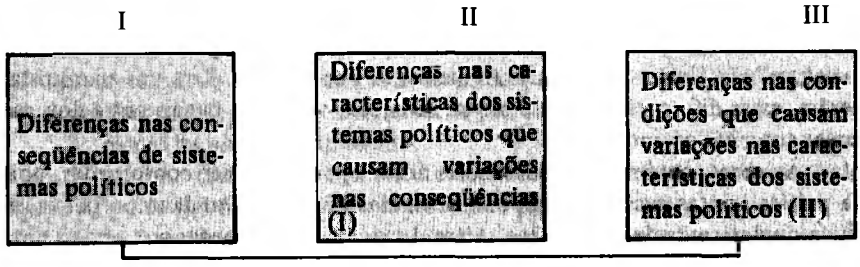


Figura 10

Mas, como podemos verificar se as mudanças nas condições (III) provocam variações nos sistemas (II) que por sua vez levam a diferenças nas conseqüências (I)? Por razões óbvias, a política exclui em grande parte a possibilidade de experimentação. Felizmente, há boas aproximações lógicas à experimentação, que podem ser feitas mediante a aplicação de métodos quantitativos de grande poder – desde que os dados disponíveis tenham também forma quantitativa. Uma inovação recente na análise política é a tentativa de desenvolver processos para medir fenômenos políticos a fim de obter indicações não só qualitativas mas também quantitativas sobre diferenças relevantes.

Uma parte do antigo ceticismo sobre os dados quantitativos resultava de concepções muito simplórias da medição. A maior parte das pessoas pensa em mediação em termos do que o especialista denomina de medidas de *intervalo,* como as que são usadas para altura, peso, população, área, etc. Embora tais medidas sejam empregadas para avaliar certos fenômenos relevantes às diferenças nos sistemas políticos – por exemplo, as taxas de abstenção nas eleições – a maioria dos fenômenos políticos pode ser medida, na melhor das hipóteses, por medidas *ordinais* – isto é, pode ser ordenada em termos de "mais", "igual" e "menos".

Uma das vantagens dos dados quantitativos é o fato de que facilitam muito a análise causal. Outra vantagem é que podem ser analisados de forma muito mais eficiente do que os dados qualitativos, com a ajuda de computadores. Os métodos quantitativos proporcionam, portanto, um modo de tratar a inundação de dados sobre os sistemas políticos que nos últimos anos nos ameaça de afogamento. Embora não haja a expectativa de que os métodos quantitativos desalojam de todo

os processos mais familiares da análise qualitativa, também não pode haver dúvida de que no futuro a análise política se servirá muito mais de dados e métodos quantitativos[173].

A IMPORTÂNCIA DAS DIFERENÇAS

Quando é que uma diferença é trivial, e quando é importante? Na controvérsia política nem sempre é possível decidir isto. O que é importante para um observador pode não ter importância para outro. Muitos norte-americanos consideram as diferenças entre a "democracia" praticada no seu país e a "democracia socialista" da União Soviética extremamente importantes. Para um anarquista, porém, essas diferenças poderão ser consideradas variações banais entre dois sistemas autoritários opressivos.

Às vezes, porém, as discordâncias deste tipo podem ser contornadas, pois na prática muitas pessoas têm opiniões semelhantes a respeito da importância relativa de determinadas diferenças. Além disso, é possível chegar por vezes a uma solução satisfatória mediante análise que leve em conta *todas* as diferenças consideradas relevantes.

Permanece de pé, no entanto, a indagação sobre se as diferenças "importantes" entre os sistemas políticos podem ser medidas adequadamente. Está claro que a utilidade da ciência política depende em parte da resposta que se der a esta pergunta. Ao tentar sua própria resposta, o leitor poderá refletir sobre a evidência contida em vários dos Capítulos anteriores deste livro, em particular os Capítulos VI e VII. Há poucos anos, a tentativa de medir o grau de "conflito" ou de "pluralismo" num país seria vista pela maioria dos cientistas políticos como absurda. Muitos ainda pensam assim, mas uma minoria crescente acha que mesmo dados quantitativos só em parte adequados suplementam convenientemente os julgamentos qualitativos, que se baseiam muitas vezes em evidência impressionista.

Não obstante, seria prematuro concluir que o leitor estará brevemente capacitado a tomar decisões políticas com base em levantamentos factuais tão sólidos como as da engenharia ou das ciências naturais. Não parece haver um modo satisfatório de prever a taxa de incremento dos dados factuais necessários para a decisão política. É razoável conjecturar que a inundação de dados a que me referi será acompanhada, eventualmente, pelo aumento do número das teorias e das hipóteses verificadas. Mas a história das ciências naturais sugere que o simples aumento da informação factual não leva automaticamente à descoberta de regularidades.

Mesmo se adotarmos premissas muito otimistas a respeito do incremento da informação factual disponível, parece bastante claro que hoje, e no futuro próximo, muitas decisões políticas terão de ser formadas dentro de um nevoeiro de incertezas. Em comparação com as ciências naturais, a medicina e a engenharia, onde os julgamentos de valor sobre diferentes alternativas são relativamente simples, ou não se aplicam de todo, no campo da política os julgamentos morais

são poderosos, complexos, e surgem por toda parte: A importância relativa dos "fatos", como já vimos, depende dos valores do observador.

AS ESTRATÉGIAS HOLÍSTICAS

Como as escolhas políticas são feitas, normalmente, dentro de muitas incertezas, alguns estudiosos dos processos decisórios procuraram elaborar estratégias adaptadas realisticamente a situações em que o conhecimento disponível é limitado. Esta abordagem corresponde a uma reação às estratégias perfeitamente racionais, conhecidas como *sinóticas* ou *holísticas,* que acentuam a conveniência de uma investigação factual completa, antes de qualquer decisão. Pode-se descrever assim a estratégia ideal, de racionalidade perfeita:

1. diante de um certo problema;
2. o autor racional primeiramente esclarece seus objetivos, valores, ordenando-os ou de algum outro modo organizando-os na sua mente;
3. em seguida relaciona todos os modos possíveis de alcançar tais objetivos (isto é, as possíveis políticas a seguir);
4. investiga todas as conseqüências importantes decorrentes de cada uma das políticas alternativas;
5. neste ponto, o ator racional tem condições de comparar as conseqüências de cada político com os objetivos almejados; e
6. escolhe a política cujas conseqüências se ajustem mais de perto aos seus objetivos[174].

Trata-se de estratégia muito atraente – em abstrato. Na prática, o esquema não passa de uma definição da racionalidade perfeita – inalcançável na política, como em qualquer outro campo; o ator provavelmente nunca estará em condições de adquirir todo o conhecimento de que necessita para agir de modo completamente racional nas questões políticas de importância.

Embora na prática a estratégia holística ou sinótica seja impossível de executar, não constituirá um modelo ideal, que devemos perseguir? Embora a resposta afirmativa seja tentadora e plausível, nos últimos anos alguns críticos têm comentado que o modelo sinótico é altamente ilusório. Pode dar-nos uma definição da racionalidade perfeita, mas como paradigma do processo decisório é, via de regra, inútil, e até mesmo prejudicial.

Estes críticos[175] alegam que na prática ao tomar decisões as pessoas raramente seguem as etapas indicadas. Devido às limitações do nosso conhecimento, necessariamente tomamos decisões no meio de muitas incertezas. Se tivéssemos que postergá-las até chegar perto da racionalidade perfeita nunca decidiríamos.

AS ESTRATÉGIAS DE RACIONALIDADE LIMITADA

Na prática, podemos enfrentar a incerteza que nos cerca de várias maneiras. Por exemplo, procurando soluções satisfatórias, e não soluções perfeitas. Ou então tomando uma decisão exploratória, tentativa, para ver o que acontece.

Utilizamos, assim, a retroinformação (*feedback*) produzida pela própria decisão inicial[176], e deste modo podemos retificar nossos objetivos, mesmo quando pareciam importantes. O ator admite que sua decisão consistirá em série indefinida de etapas, com a correção sucessiva dos erros, à medida que se forem evidenciando. É a estratégia *incrementalista*: tomando como ponto de partida uma situação bem conhecida, o ator aplica alterações graduais na direção desejada. Uma série incremental pode, com o tempo, provocar cumulativamente transformações profundas: se aumentarmos qualquer coisa à razão de 5% ao ano, dobraremos sua quantidade em 14 anos.

AS ESTRATÉGIAS EXPERIMENTAIS

Preocupados com o grau elevado de incerteza que cerca o processo decisório das políticas governamentais, o nível relativamente baixo de conhecimento confiável em que é preciso basear as decisões, e levando em conta falhas concretas cometidas com o emprego de estratégias holísticas e incrementalistas, alguns analistas políticos começam a enfatizar a possibilidade de diminuir nossa ignorância e incerteza pela experimentação deliberada, antes de adotar uma política.

Obviamente nem todas as decisões cruciais podem ser precedidas por experimentos em escala limitada. A política externa, para dar um só exemplo, não se presta a este tipo de estratégia. Por outro lado, lembramo-nos inevitavelmente de certas experiências desumanas com vítimas indefesas, ou da imposição de experimentos a sujeitos mal-informados, graças à persuasão manipulativa.

Os defensores do experimentalismo alegam, contudo, que na prática os governos tomam decisões em muitos campos sem um conhecimento adequado a respeito das suas conseqüências. Assim, essas políticas na verdade constituem "experiências" com o bem-estar e a felicidade da população – uma experimentação em larga escala, custosa, carente de todos os critérios da experimentação científica planejada para ganhar conhecimento útil. Portanto, segundo este ponto de vista, seria factível – e muito mais razoável – executar outras experiências em pequena escala, sob controle, cuidadosamente planejadas[177].

À PROCURA DE ALTERNATIVAS

Nenhuma das estratégias descritas pode garantir a descoberta das melhores alternativas de ação. Como no terreno das artes, da ciência, da matemática, ou na exploração sideral, as descobertas exigem uma procura imaginativa.

Por isso a imaginação bem-informada é indispensável na análise política: para a especulação, guiada pelo conhecimento, que vá além das verdades consagradas; para o planejamento e a contemplação de utopias; para a vontade de pensar criticamente sobre alternativas "impensáveis" a soluções "fáceis". Em suma, é necessário que haja uma busca criativa, orientada pela intuição de que podemos encontrar um universo de alternativas melhores (e piores) entre o ideal inatingível e a mediocridade tantas vezes freqüentada na política.

EPÍLOGO
PARA UMA EXPLORAÇÃO ADICIONAL

O leitor que queira explorar os temas mencionados neste livro deverá antes de mais nada consultar as notas. Uma fonte importante, publicada em 1975, é *The Handbook of Political Science.* Embora nas notas tenha citado apenas alguns dos artigos do Handbook, seus oito volumes contêm material sobre praticamente todos os Capítulos.

Para o estudante que queira avançar mais na sua exploração, eis aqui algumas referências adicionais.

Muitos dos livros e artigos citados têm relevância direta para os assuntos cobertos nos Capítulos III e IV. O livro de Jack H. Nagel, *The Descriptive Analysis of Power,* contém uma bibliografia extensa e atualizada. Mencionaria ainda:

1) Roderick Bell, David V. Edwards e R. Harrison Wagner, *Political Power, A Reader in Theory and Research* (New York, Free Press, 1969).

2) Andrew S. McFarland, *Power and Leadership in Pluralist Systems* (Stanford, Calif., Stanford University Press, 1969).

3) William A. Gamson, *Power and Discontent* (Homewood, I, 11, Dorsey Press, 1968).

4) Robert A. Dahl, "Power", *International Encyclopaedia of the Social Sciences,* ed. David L. Sills (New York, Macmillan Co. e Free Press, 1968).

Power: A Radical View, de Steven Lukes (London, Macmillan & Co., 1974, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1979), critica algumas das minhas formulações mais antigas. O tema discutido no Capítulo IV é explorado de uma perspectiva algo diferente por David V. J. Bell, *Power, Influence, and Authority* (New York, Oxford University Press, 1975).

No vol. 3 de *The Handbook of Political Science* o leitor encontrará importantes contribuições à compreensão das semelhanças, diferenças e desenvolvimento dos sistemas políticos. Citaria ainda, a este propósito, Samuel P. Huntington e Clement H. Moore, *Authoritarian Politics in Modern Society* (New York, Basic Books, 1970) e a obra de Huntington sobre a natureza do desenvolvimento político, de grande importância: *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Yale University Press, 1968).

Além dos trabalhos citados no Capítulo VIII, Verba e Nie contribuíram para o *Handbook* com um artigo, "Political Participation" (vol. 4). O mesmo vo-

lume apresenta "Public Opinion and Voting Behavior", de Philip E. Converse. No vol. 3, citaria um artigo muito relevante de David. O. Sears, "Political Socialization".

A avaliação política (Capítulo IX) é um tema sobre o qual encontraremos material abundante e controverso. O leitor fará bem em começar consultando *Normative Political Theory,* de Fred M. Frohock, na série Foundations of Modern Political Science, da Prentice-Hall Inc., de Englewood Cliffs, N. J.; o trabalho de Brian Barry e Douglas Rae, "Political Evaluation"; e os livros *Moral Principles in Political Philosophy,* de Felix E. Oppenheim; *Ethics,* de William K. Frankena; *Morality: An Introductton to Ethics,* de Bernard Williams e *A Short History of Ethics,* de Alasdair MacIntyre – todos citados nas notas.

Uma controvérsia mais antiga, que agitou os pensadores políticos durante muitos anos, está refletida na obra de Arnold Brecht *Political Theory: The Foundations of Twentieth Century Political Thought* (Princeton, N. J.; Princeton University Press, 1959). A crítica mais completa da posição de Brecht (o "relativismo do valor científico") está contida em Herbert J. Storing, ed., *Essays on the Scientific Study of Politics* (New York, Henry Holt & Co., 1961). Talvez o trabalho mais importante de um dos principais críticos do positivismo é *Natural Right and History,* de Leo Strauss (Chicago, University of Chicago Press, 1953). Vide também o ensaio polêmico de Erich Voegelin *The New Science of Politics* (Chicago, University of Chicago Press, 1952).

O Capítulo X apresenta de forma extremamente breve um assunto de alta complexidade. A natureza do pensamento científico e as características especiais das ciências sociais são assuntos que merecem um desenvolvimento próprio. O estudante encontrará uma apresentação concisa das "duas principais tradições na ciência e na filosofia do método científico: a aristotélica e a galileana" no capítulo inicial de *Explanation and Understanding,* de Georg Henrik von Wright (Ithaca, NY, Cornell University Press, 1971). Von Wright pertence à tradição aristotélica. Possivelmente a obra mais importante na tradição galileana, ou positivista, é a de Carl G. Hempel, cujos ensaios estão reunidos em *Aspects of Scientific Explanation* (New York, Free Press, 1965, 1970). Uma apresentação mais simples e mais breve pode ser encontrada em *Philosophy of Natural Science* (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1966). Alguns dos ensaios de Karl R. Popper, filósofo de grande influência no campo da filosofia da ciência, estão em *Objective Knowledge. An Evolutionary Approach* (Oxford, Clarendon Press, 1972). Uma fonte mais accessível é *Karl Popper*, de Brian Magee (New York, Viking, 1973).

A respeito da controvérsia sobre a natureza das ciências sociais, de modo geral, e da ciência política em particular, o trabalho de Moon, no vol. 1 do *Handbook* é o melhor ponto de partida para o estudante. Usando as notas ali citadas, e a bibliografia, o leitor interessado conseguirá uma boa visão do tema, e das suas várias perspectivas.

O vol. 6 do *Handbook* diz respeito à formulação de políticas. Outras fontes sobre este ponto são: Austin Ranney, ed., *Political Science and Public Policy*

(Chicago, Markham, 1968); Richard I. Hofferbert, *The Study of Public Policy* (Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1974); Ira Sharkansky e Donald van Meter, *Policy and Politics in American Government* (New York, McGraw Hill, 1975) e William B. Gwynn e George C. Edwards, III, eds., *Perspectives on Policy Making* (New Orleans, Tulane Univ., ersity press, 1975).

Notas

1. O leitor encontrará uma breve discussão de alguns pontos de vista modernos sobre o âmbito da ciência política em *Systems of Political Science,* de Oran R. Young (Cap. 1).

2. Ernest Barker, ed., *The Politics of Aristotle* (New York, Oxford University Press, 1962), págs. 1, 110.

3. *The Theory of Social and Economic Organization,* trad. para o inglês de A. M. Henderson e Talcott Parsons (New York, Oxford University Press, 1947), págs. 145-153, 154.

4. Harold D. Lasswell e Abraham Kaplan, *Power and Society* (New Haven, Yale University Press, 1950. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1979), págs. XIV, 240.

5. No Capítulo III explicamos os termos como *controle, poder, influência e autoridade,* e definimos o conceito de "influência".

6. Ruth Benedict, *Patterns of Culture* (Boston, Houghton Mifflin Co., 1934).

7. O leitor poderá consultar Young, *Systems of Political Science.* Caps. 2 e 3, a propósito das definições de "sistema", da natureza da teoria geral dos sistemas e da utilidade da abordagem "sistêmica" na ciência política. A tentativa mais ampla de aplicar a teoria dos sistemas à ciência política é a de David Easton, in *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1965) e *A Systems Analysis of Political Life* (New York, John Wiley & Sons, 1965).

8. Talcott Parsons e Edward A. Shils, eds. *Toward a General Theory of Action* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1951), pág. 51. Vide também o verbete "Society" na *International Encyclopaedia of Social Sciences.*

9. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America,* trad., Vol. I (New York, Vintage Books, 1955), págs. 298-342.

10. Nelson Polsby, *Congress and the Presidency.* Polsby compara os presidentes norte-americanos, de Franklin Roosevelt a Gerald Ford. Vide também James David Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House* (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, Inc., 1972).

11. Adaptado de Weber, *Theory of Social and Economic Organization,* pág. 154.

12. Estado soberano, que não deve ser confundido com as unidades de um sistema federativo.

13. Em Edward C. Smith e Arnold J. Zurcher, *Dictionary of American Politics,* 2ª ed. (New York, Barnes & Noble, 1968), encontraremos definições sucintas de muitos termos políticos, especialmente aqueles relacionados com a vida política norte-americana. A *International of Social Sciences* representa um esforço mais amplo de elucidar o sentido dos muitos

conceitos empregados nas ciências sociais, de modo geral. Vide também Harold D. Lasswell e Abraham Kaplan, *Power and Society* (New Haven, Yale University Press, 1950). Ainda com relação a dicionários especializados, *Penguin Boors* tem um pequeno *Dictionary of Politics;* pode-se encontrar, neste campo, obras de referência em espanhol, como o *Diccionario de Sociologia* (H. P. Fairchild, traduzido, México, Fondo de Cultura Económica).*

14. Quase todos os que escrevem sobre política devem ter tido esta experiência. Eu próprio já fiquei muitas vezes alarmado com a freqüência com que afirmativas que pretendia apenas descritivas eram interpretadas como julgamentos normativos.

15. Há muitos livros sobre as definições e o papel que desempenham nas ciências empíricas. Para explorar mais o tema, o leitor pode começar com o ensaio de Felix E. Oppenheim, "The Language of Political Inquiry: Problems of Clarification *in The Handbook of Political Science.* vol. 1, eds. Fred I. Greenstein e Nelson W. Polsby (Reading, Mass., Addison Wesley Publishing Co., 1975). Vide também o Cap. 2 de Abraham Kaplan, *The Conduct of Inquiry* (San Francisco, Chandler Publishing Co., 1964), bem como Vermon Van Dyke, *Political Science: A Philosophical Analysis* (Stanford, Calif., Stanford University Press, 1960), Cap. 6.

16. Em alguns países, como na França e na Itália, a expressão "ciência política" tem sido utilizada para cobrir uma variedade de campos especializados, tais como o direito, a economia e a sociologia. Nesses países, até recentemente admitia-se que a análise política correspondia a um aspecto de cada um desses campos, e não a uma disciplina intelectual autônoma. Em conseqüência, não havia até pouco tempo, nesses países, uma disciplina independente conhecida como "ciência política", no campo geral das "ciências políticas".

17. Os estudiosos norte-americanos que contribuíram para a instalação dos primeiros departamentos de ciência política nos Estados Unidos da América sofreram forte influência do pensamento acadêmico alemão do século dezenove, quando o termo *Wissenschaft* significava não só "ciência" mas também "conhecimento", "erudição" e, de modo geral, o produto intelectual de qualquer investigação sistemática. Assim, a palavra "ciência", na expressão "ciência política", pretendia provavelmente significar algo como "estudo sistemático", e não, como se tende a interpretar atualmente, "estudo empírico à maneira das ciências naturais". Vide Dwight Waldo, "Political Science: Tradition, Profession, Science, Enterprise", *in The Handbook of Political Science,* vol. 1.

18. Mesmo em 1951, nenhum dos capítulos de *The Policy Sciences,* livro editado por Daniel Lerner e Harold D. Lasswell (Stanford, Calif., Stanford University Press, 1951) examinava especificamente os objetivos da análise política – embora seus dois editores fossem cientistas políticos.

19. No apêndice deste livro o leitor encontrará referências a obras recentes sobre o assunto.

20. Na sua análise da personalidade do comportamento político de Wilson, Alexander L. George demonstra que quando ele precisava enfrentar uma oposição genuinamente ameaçadora, como aconteceu durante seu segundo mandato presidencial, tornava-se "incapaz de funcionar adequadamente, agindo de forma muito canhestra como político... adquiria uma determinação rígida e procurava forçar suas propostas sem negociá-las". Vide "Power as a Compensatory Value for Political Leaders", *Journal of Social Issues,* 24 (julho de 1968) pág. 42. Vide também Alexander L. George e Juliette L. George, *Woodrow Wilson and Colonel House: A Personality Study* (New York, Dover Press, 1964).

21. O leitor encontrará um Hanna Pitkin, *Wittgenstein and Justice* (Berkeley, University of California, 1972), págs. 276 e segts., uma interessante tentativa de elucidar o sentido de vários termos-significando-influência, pela análise da sua utilização na linguagem "ordinária" (na verdade, a linguagem de escritores altamente educados).

*N.R. – Agora temos uma obra de referência deste tipo: Norberto Bobbio *et al; Dicionário de Política* (Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1986).

22. Vide referências no Epílogo deste livro.

23. Esta falácia ocorre mesmo em obras importantes de ciência social. Um exemplo é o do livro *Class ana Class Conflict in Industrial Society,* de Ralf Dahrendorf, muito reputado (Stanford, Calif., Stanford University Press, 1956), págs. 166, 167, 171-173. Vide também as definições 2.1, 2.1.1 e 2.1.2, na pág. 237. Na pág. 173 há uma importante qualificação, que contudo não é considerada na exposição do autor. Outro exemplo, inspirado em Dahrendorf, pode ser encontrado em I. Balbus, "The Concept of Interest in Pluralist and Marxist Analysis", *Politics and Society,* 1 (fevereiro, 1971), págs. 151-177.

24. Por exemplo, vide Frank Parkin, *Class Inequality and Political Order* (New York: Praeger, 1971), pág. 46. Anteriormente, Parkin parece cometer a falácia da unidade do poder (pág. 26). Incidentalmente, enquanto Dahrendorf é altamente crítico da teoria das classes de Marx, Parkin assume posição mais simpática. É interessante observar que a falácia da unidade do poder independe da ideologia.

25. Como Bertrand Russel e vários outros filósofos tentaram afastar a explicação causal, considerando-a desnecessária para a ciência, alguns analistas têm hesitado em considerar a causação como o faço aqui. No entanto, a tentativa de Russell não teve êxito. Qualquer que seja a terminologia formal empregada pelo físico, por exemplo, ele não pode fazer suas experiências (e todos nós não podemos agir neste mundo) sem algum conceito de causação. Em *Explanation and Understanding,* de Georg Henrik von Wright (Ithaca, NY, Cornell University Press, 1971), o leitor encontrará uma exposição filosófica sobre as causas das ações humanas.

26. Esta é a definição de "poder" de Nagel: "Uma relação de poder, atual ou potencial, é uma relação causal atual ou potencial entre a preferência de um ator, com relação a um resultado, e o próprio resultado". (Jack H. Nagel, *The Descriptive Analysis of Power.* New Haven, Yale University Press, 1975, pág. 29). Nagel não vê razão para "... não aplicar a definição ... ao poder de atores humanos exercido sobre resultados não-sociais (ex.: o tempo atmosférico). Penso, porém, que no campo da análise política a definição será mais útil se se limitar a "resultados sociais", isto é, a relações entre atores humanos. De qualquer forma, é assim que a empregaremos neste livro. A ênfase de Nagel nos aspectos causais da influência não é original – nem ele pretende que o seja. Em 1953, Herbert A. Simon propôs a mesma idéia no seu importante artigo "Notas sobre a Observação e a Mensuração do Poder Político". *Journal of Politics,* 15 (1953), págs. 500-516. No mesmo ano, C. E. Lindblon e eu, usando o termo "controle" em lugar de "poder", palavra empregada por Simon, escrevemos: "Em termos pouco precisos, A controla as respostas de B se os atos de A constituem a causa de que B responda de modo determinado" (*Politics, Economics and Welfare,* New York, Harper & Brothers, 1953, pág. 94). Contudo, acreditando que o conceito de *causação* é em si mesmo pouco claro, prefiro normalmente usar outra terminologia. A contribuição de Nagel consiste em mostrar, mais completa e rigorosamente do que seus predecessores, os usos e as implicações da concepção causal da *influência.*

27. Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy* (New York, Harper & Brothers, 1937), págs, 16-18.

28. Nagel, *Analysis of Power,* pág. 16.

29. Carl J. Friedrich, *Man and His Government* (New York, McGraw-Hill Book Co., 1963), págs. 201-202.

30. *House Committee on Ways and Means.*

31. Vide John F. Manley, *The Politics of Finance: The House Committee on Ways and Means* (Boston, Little, Brown & Co., 1970), pág. 72.

32. *Ibidem,* pág. 122. Vide também as págs. 105, 106 e 108.

33. Na linguagem técnica da teoria da mensuração, dizemos que o QI (quociente de inteligência) proporciona uma escala *ordinal* que nos permite indicar a posição relativa de diferentes pessoas, de acordo com os resultados de testes que lhes aplicamos. A temperatura é medida por meio de uma escala de intervalos iguais representando graus. Assim, podemos não só ordinalizar distintos objetos, do mais frio para o mais quente, mas também indicar a diferença de temperatura entre eles. O dinheiro nos proporciona uma escala proporcional, que permite também comparar razões: por exemplo, uma certa renda anual de Cr$ 120.000 com outra de Cr$ 360.000. Parece-me que uma escala ordinal, válida e confiável, para comparar a influência dentro de determinado domínio, é o máximo a que podemos aspirar, mas as discussões a respeito do poder e da influência implicam muitas vezes a existência de um nível mais elevado de medição, que se refere à influência total.

34. Um cientista político que estudou as elites de Atlanta, a capital da Geórgia, nos Estados Unidos, descobriu que os membros de um grupo de 57 pessoas considerado de grande influência nas decisões comunitárias raramente atuava como atores de importância em mais do que um dos três assuntos principais considerados pela pesquisa. Vide M. Kent Jennings, *Community Influentials: The Elites of Atlanta* (New York, Free Press, 1964).

35. Nagel, *Analysis of Power,* págs. 55 e segts. Vide também *ibidem,* Cap. 6, págs. 83-99. Nagel demonstra que um tipo de medida que propus alguns anos atrás é um caso especial da sua medida. Vide meu artigo "The Concept of Power", *Behavioral Science* 2 (julho, 1957), que foi republicado *in* Roderick Bell, David V. Edwards e R. Harrrison Wagner, eds., *Political Power: A Reader in Theory and Research* (New York, Free Press, 1969).

36. A demonstração do emprego da *path analysis* feita por Nagel presume a medição de variáveis em escala de intervalos.

37. Vide, por exemplo, Charles M. Bonjean, Terry N. Clark e Robert L. Lineberry, eds., *Community Politics: a Behavioral Approach* (New York, Free Press, 1971).

38. David R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection,* (New Haven, Yale University Press, 1974).

39. Edward R. Tufte, "The Political Manipulation of the Economy – influence of the Electoral Cycle on Macroeconomic Performance and Policy" (a publicar).

40. Peter Bachrach e Morton Baratz, "The Two Faces of Power", *American Political Science Review,* vol. 56 (1962), págs. 947-52.

41. Steven Lukes, *Power: A Radical View* (Londres, Macmillan & Co., 1974, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1980).

42. Alguns dos problemas são representados por interpretações conflitantes em Steven Rosen, ed., *Testing the Theory of the Military-Industrial Complex* (Boston, D. C. Heath & Co., 1973).

43. Citado por John Manley, *in The Politics of Finance: the House Committee on Ways Means,* (Boston, Little, Brown & Co., 1970, pág. 122).

44. . Em apêndice à tradução italiana da primeira edição deste livro demonstrei que é possível definir formas diferentes de influência!

45. Para maior facilidade da exposição, continuarei a me referir apenas a *dois* atores. É preciso lembrar, no entanto, que as relações de influência podem envolver *muitos* atores, em redes causais complexas.

46. Allan Bloom, *The Republic of Plato* (trad., com notas e um ensaio de interpretação), (New York, Basic Books, 1968), págs. 93-94.

47. O que está de acordo com a definição de Harold D. Lasswell e Abraham Kaplan, *in Power and Society* (New Haven, Yale University Press, 1950, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1979): "Uma *decisão* é uma política que envolve sanções severas (privações)... Poder é a participação no processo decisório... É a ameaça de sanções que diferencia o poder da influência em geral. O poder é um caso especial do exercício da influência; é o processo pelo qual a conduta alheia é afetada mediante privações severas (reais ou ameaçadas) aplicadas contra o não-conformismo com a conduta desejada". Lasswell cita, como comparável, o emprego do termo por John Locke em *Two Treatises of Government* (1960): "Considero, portanto, o poder político como o direito de fazer leis, como a pena de morte, e em conseqüência todas as penas menores". (págs. 74-76).

48. Manley, *The Politics of Finance*, págs, 122-123. Diga-se que Manley interpreta estas observações como se implicassem diferença entre uma relação unilateral (o *poder*) e um processo de "estímulo mútuo" (a *influência*).

49. Mosca, *The Rulling Class*, trad. (*Elementi di Scienza Politica*, 1896) ed. Arthur Livington (New York, McGraw-Hill Book Co., 1939), pág. 50. A hipótese é apresentada também por Pareto no seu *Tratado di Sociologia Generale* (1916), (trad.: *The Mind and Society*, 4 vols., New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1935), bem como por Michels, *Political Parties* (1915) (New York, Collier Books, 1962). Há um estudo excelente sobre Mosca, que inclui em apêndice a versão final da sua teoria da classe dirigente: James H. Meisel, *The Myth of the Ruling Class* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1956). Vilfredo Pareto: *Sociological Writings*, seleção e apresentação de S. E. Finer (New York, Praeger, 1966) é uma boa introdução ao pensamento de Pareto. Vide Também S. E. Finer, "Pareto and Pluto-Democracy: The Retreat to Galapagos", *American Political Science Revieu* 60 (junho de 1966), págs. 440-450. O leitor encontrará um sumário crítico das idéias de Michels em John D. May. "Democracy, Organization, Michels", *American Political Science Review*, 59 (junho de 1965), págs. 417-429.

50. Os dados são de J. David Singer, Bruce M. Russett e Melvin Small, "National Political Units in the Twentieth Century: A Standardized List", *American Political Science Review*, 56 (setembro de 1962), 932-952; e Committee for Economic Development, *Modernizing Local Government* (New York, CED, 1966), tabela 3, pág. 27.

51. Vide Gerhard Lenski, *Power and Privilege* (New York, McGraw-Hill Book Co., 1966), especialmente o Cap. 4.

52. *The Governmental Process* (New York, Alfred A. Knopf, 1951), pág. 139.

53. No entanto, Harry Eckstein argumenta que a instabilidade se torna provável se há falta de congruência entre diferentes estruturas de autoridade no mesmo país. Vide *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway* (Princeton, Princeton University Press, 1966), Apêndice B. Vide também "Authority Relations and Governmental Performance: A Theoretical Framework", *Comparative Politics Studies*, 2 (outubro de 1969), págs. 283-287.

54. Mosca, *The Ruling Class*, trad., págs. 70-71.

55. Vide Jack Dennis, Leon Lindberg, Donald McCrone e Rondney Stiefbold, "Political Socialization to Democratic Orientations in Four Western Systems", *Comparative Political Studies*, 1 (abril de 1968), págs. 71-101.

56. Mehmet Bequiraz, *Peasantry in Revolution* (Ithaca, New York, Center for International Studies, Cornell University, 1966).

57. Vide Hadley Cantril, ed., *Public Opinion, 1935-1946* (Princeton, Princeton University Press, 1951), págs. 149-151, 755-757. Com relação à proposta de Roosevelt, e à sua estratégia, vide Joseph Alsop e Turner Catledge, *The 168 Days* (Garden City, NY, Doubleday & Co., 1938).

58. Vide Fred I. Greenstein, e Flank B. Feigert, *The American Party System and the American People* (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall Inc. 1985), 3ª Edição. Cap. 2.

59. Ernest Barker, ed. *The Politics of Aristotle* (Oxford, Oxford University Press, 1952), pág. 57.

60. Fred I. Greenstein e Frank B. Feigert *The American Party Sistem and the American Peo-People,* Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall Inc. 1985). 3ª ed.

61. O leitor encontrará em Charles Lewis Taylor e Michael C. Hudon, *World Handboor of Political and Social Indicators,* 2ª ed., (New Haven, Yale University Press, 1972) dados quantitativos sobre cerca de 150 variáveis, relativas a 136 países.

62. Em *A Cross-Polity Survey,* de Arthur S. Banks e Robert B. Textor (Cambridge, Mass., The M. I. T. Press, 1963), o leitor encontrará uma classificação de 115 países, baseada em informação quantitativa e qualitativa.

63. Vide, por exemplo, a análise da interação de fatores políticos, sociais e econômicos em 74 países "subdesenvolvidos", em 1950, por Irma Adelman e Cynthia Talf Morris, *Society, Politics and Economic Development* (Baltimore, Johns Hopkins university Press, 1967).

64. O trabalho pioneiro é o de Gabriel A. Almond e Sydney Verba, *The Civic Culture* (Princeton, N. J., Princeton University Press, 1963), que compara atitudes nos Estados Unidos. Grã-Bretanha, Alemanha, Itália e México. Outro exemplo é Hadley Cantril, *The Pattem of Human Concerns* (New Brunswick, Rutgers University Press, 1965), baseado num estudo de 13 países.

65. Notadamente a série sobre desenvolvimento político, em sete volumes, patrocinada pelo Comitê sobre Política Comparativa do Conselho de Investigação em Ciência Social *(Social Science Research Council),* publicada pela Princeton University Press. O sexto volume, por exemplo, editado por Joseph LaPalombara e Myron Weiner, *Political Parties and Political Development* (1966), contém ensaios sobre os sistemas partidários da maior parte do mundo, exceção feita das áreas socialistas onde prevalece o sistema de partido único.

66. Vide Richard L. Merritt e Stein Rokkan, eds., *Comparing Nations: The Use of Quantitative Data in Cross-National Research* (New Haven, Yale University Press, 1966).

67. Ernest Barker, *The Politics of Aristotle* (Oxford, Oxford University Press, 1952), Livro 3, Capítulos 6 e 8, especialmente as págs. 110-114. O leitor observará, porém, que Aristóteles posteriormente apresentou um esquema mais complexo, equacionando a oligarquia ao governo pelos ricos e a democracia ao governo pelos pobres.

68. Em inglês, *Polity.* Das seis espécies aristotélicas, a única cujo nome não originou um termo moderno de uso corrente.

69. Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization,* trad. de A. M. Henderson e Talcott Parsons (New York, Oxford University Press, 1947), pág. 328.

70. Algumas destas, sobretudo as que são relevantes para os sistemas democráticos, se acham resumidas no artigo de Arend Liphart, "Typologies of Democratic Systems", *Comparative Political Studies,* 1 (abril de 1968, 3-44).

71. Bernard Crick, "The Elementary Types of Government", *Government and Opposition,* 3 (inverno de 1968), 3-20.

72. David E. Apter, *Choice and the Politics of Allocation* (New Haven, Yale University Press, 1971), págs. 30 e segts. Vide também, do mesmo autor, "Why Political Systems Change",

Government and Opposition, 3 (outono de 1968), 411-417, e *The Politics of Modernization* (Chicago, University of Chicago Press; 1965), págs. 22-38.

73. Edward Shils, "Political Development in the New States", *Comparative Studies in Society and History*, 2 (julho de 1960) págs. 382-406.

74. Gabriel A. Almond, "Comparative Political Systems", *Journal of Politics*, 18 (agosto de 1956), págs. 391-409.

75. S. N. Eisenstadt, *The Political Systems of Empires* (New York, Free Press, 1963), págs. 10-12.

76. Phillip M. Gregg e Arthur S. Banks, "Dimensions of Political Systems: Factor Analysis of *A Cross Polity Survey*", *American Political Science Review*, 59 (setembro de 1965), págs. 602-614.

77. Fred W. Riggs, *The Ecology of Public Administration* (Bombay, Asia Publishing House, 1961), págs. 93-97.

78. Bruce M. Russeett, e outros, *World Handbook of Political and Social Indicators* (New Haven, Yale University Press, 1964).

79. Dados de Taylor e Hudson, *World Handbook*, tabelas 4.3.3, 4.5.

80. *Ibidem*, tabelas 4.4 e 4.5. Os dados exageram as diferenças, porque nos países menores ou mais pobres, onde não existem instituições de ensino superior, há sempre pessoas que vão estudar no exterior.

81. Vide Marie R. Haug, "Social and Cultural Pluralism as a Concept in Social System Analysis", *American Journal of Sociology*, 73 (novembro de 1967), págs. 294-304. O autor classifica 114 países de acordo com um índice de pluralismo concebido para refletir seu grau de heterogeneidade em matéria de língua, raça, religião, regionalismo e agrupamentos étnicos.

82. Isto não quer dizer, porém, que a classe trabalhadora em si mesma se tenha tornado uma minoria. Vide Andrew Levison, *The Worring Class Majority* (New York, Coward, McCann & Geoghegan, 1974).

83. Pitirim A. Sorokin, *Social and Cultural Dynamics*, Vol. 3 (New York, American Book Co., 1937), Cap. 14.

84. Ted Robert Gurr, "A Comparative Study of Civil Strife" *in* Hugh Davis Graham e Ted Robert Gurr, eds. *The History of Violence in America: A Report to the National Commission on the Causes and Prevention of Violence* (New York, Bantam Books, 1969), págs. 572-632. Vide também Ivo K. Feierabend, Rosalind L. Feierabend e Betty A. Nesvold, "Social Change and Political Violence: Cross-National Patterns", págs. 632-687, no mesmo volume.

85. Taylor e Hudson, *World Handbook*, tabela 2.8, pág. 55.

86. Como o termo "democracia" é empregado para denominar um ideal não-alcançado, e talvez inalcançável, sua utilização para quaisquer sistemas políticos existentes leva sempre à confusão e à controvérsia. Aqui, e nos capítulos seguintes, uso os termos "governo popular" e "poliarquia" (governo de muitos) para denotar os sistemas políticos com sufrágio amplo e proteção relativamente eficaz das liberdades e oportunidades individuais. Exemplos são os Estados Unidos da América, o Reino Unido, o Canadá, os países escandinavos, a Itália e o Japão.

87. Até mesmo alguns regimes mistos, que toleram considerável liberdade de expressão para os críticos e opositores do Governo, não permitem a existência de partidos organizados de oposição.

88. Embora empregue uma tipologia dos sistemas políticos diferentes David Apter apresenta um argumento semelhante em *Choice and the Politics of Allocation* (New Haven, Yale University Press, 1971), págs. 32-33 e *passim.*

89. *Ibidem,* pág. 415. Vale notar que todos os 24 regimes classificados pelos autores como "permissivos" eram poliarquias; dos 23 classificados como "coercitivos", nenhum era poliárquico; dos 26 classificados como "moderadamente coercitivos", só 3 eram poliarquias, e em todos os três a poliarquia era precária.

90. O espaço limitado me impede de considerar uma série de teorias e de dados sobre uma instituição política fundamental, o sistema partidário, e o modo como ela se relaciona com as cisões, os conflitos e a poliarquia. O leitor pode consultar, a este respeito, *Political Parties and Political Development,* de Joseph LaPalombara e Myron Weiner (Princeton, N. J., Princeton University Press, 1966); Seymour Martin Lipset e Stein Rokkan, eds., *Party Systems and Voter Alignments* (New York, Free Press, 1967); Erik Allardt e Stein Rokkan, eds., *Mass Politics* (New York, Free Press, 1970).

91. Ivo K. Feierabend, Rosalind L. Feirabend e Betty A. Nesvold, "Social Change and Political Violence: Cross-National Patterns" *in* Hugh Davis Graham e Ted Robert Gurr, eds. *The History of Violence in America* (New York, Bantam, 1969), págs. 632-687.

92. No Capítulo 7 o leitor encontrará lista de fontes sobre este ponto.

93. Um dos desvios mencionados em edições anteriores é o da Índia, que na década de 1960 tinha um PNB *per capita* e, contudo, era uma poliarquia. Em 1975, porém, aquele país parecia aproximar-se do regime ditatorial.

94. Os dados sobre a população norte-americana são do *Bureau of the Census (Historical Statitics of the United States,* Washington, Government Printing Office, 1969, pág. 14). O PNB dos EUA e da URSS são os de Angus Madison, "Production, Emploi, Productivité", *Analysis et Prévision,* (junho de 1968), pág. 397. Vide também Charles Lewis Taylor e Michael Hudson, *World Handbook of Political and Social Indicators,* 2ª ed., (New Haven, Yale University Press, 1972), tabela 5.5, pág. 314.

95. Sobre este ponto, vide Deane E. Neubauer, "Some Conditions of Democracy", *American Political Science Review,* 62 dezembro de 1967), 1.002-1.009, bem como os comentários de Neubauer e Phillips Cutright na mesma revista, 62 (junho de 1968), 578-581.

96. O sentido da causalidade pode ser inverso. É o que argumenta Gerhard Lenski na sua análise ampla e bem fundamentada da distribuição do poder e dos privilégios nas sociedades de diferentes tipos: "Sem qualquer exceção, encontramos diferenças pronunciadas em poder, privilégio e honra, associadas às economias agrárias maduras... A distribuição muito desigual do poder, do privilégio e da honra nessas sociedades deriva em larga medida do funcionamento do seu sistema político. Para dizê-lo mais claramente, nessas sociedades as instituições de governo constituem a fonte primária da desigualdade social". *Power and Privilege* (New York, McGraw-Hill, 1966), pág. 210.

97. Ou seja, do Estado.

98. Bruce M. Russett, "Inequality and Instability: The Relation of Land Tenure to Politics", *World Politics,* 16 (abril de 1964), págs. 442-454.

99. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America,* trad. (New York, Vintage Books, 1955), pág. 301. (publicado pela Cia. Editora Nacional, São Paulo, 1969).

100. Vide David Potter, *People of Plenty* (Chicago, University of Chicago Press, 1954), pág. 122.

101. Em *Why Men Rebel* (Princeton, N. J. Princeton University Press, 1970), Ted Robert Gurr coloca a "intensidade da privação relativa" no centro da sua explicação do "potencial de violência coletiva". Gurr distingue três modalidades de privação relativa: *"privação por decréscimo (decremental deprivation)*, em que as expectativas dos valores do grupo permanecem relativamente constantes, mas há a percepção de que esses valores declinam; a *privação por aspiração (aspirational deprivation)*, em que a capacidade permanece relativamente estática, mas as expectativas aumentam; e a *privação progressiva (progressive deprivation)*, em que há substancial e simultaneamente um aumento na expectativa e uma diminuição da capacidade". (pág. 46).

102. James C. Davies, "The J-Curve or Rising and Declining Satisfactions as a Cause of Some Great Revolution and a Contained Rebellion", *in* Hugh Davis Graham e Ted Robert, Gurr, *The History of Violence in American: A Report to the National Commission on the Causes and Prevention of Violence* (New York, Bantam, 1969), págs. 690-730.

103. Marie R. Haug, "Social and Cultural Pluralism as a Concept in Social System Analysis", *American Journal of Sociology*, 73 (novembro de 1967), págs. 294-304.

104. Herbert Marcuse, *One-Dimensional Man*, (Boston, Beacon Press, 1964).

105. Robert E. Lane, "The Politics of Consensus in an Age of Affluence", *American Political Science Review*, 59 (dezembro de 1965), págs. 874-895.

106. Vide Robert A Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Democracies* (New Haven, Yale University Press, 1966), págs. 398-401.

107. C. M. Bowra, *Classical Greece* (New York, Time, 1965), pág. 108. Os dados são de Bowra (pág. cit.) e de H. D. F. Kitto, *The Greeks* (Baltimore, Penguin, 1951, 1957), pág. 131.

108. Aristóteles, *Sobre a Constituição de Atenas*, Apêndice IV *in* Ernest Barker, ed., *The Politics of Aristotle* (New York, Oxford University Press, 1962), págs. 379-383.

109. Em New Haven, por exemplo, o problema parece persistir. Em 1642, a Corte Geral daquela Colônia instituiu uma multa para os faltosos. Um século depois, o problema parecia não ter sido ainda resolvido. Em 1784, a velha povoação colonial tornou-se oficialmente uma cidade, e foram convocadas as primeiras eleições municipais. Dos 600 homens que ali moravam, aproximadamente 250 foram excluídos ou porque não atendiam aos requisitos de propriedade ou porque tinham sido leais à Grã-Bretanha. De 343 que se qualificaram como eleitores, uma quarta parte deixou de fazer o juramento de praxe, perdendo assim o direito de votar na primeira eleição. Embora a maior parte dos eleitores qualificados tivessem votado efetivamente no escrutínio para escolher o prefeito, dois dias depois só uma centena de cidadãos (dentre 261) votaram na eleição para vereadores. Vide Charles H. Levermore, *The Republic of New Haven* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1886), págs. 44 e 231.

110. Gabriel A. Almond e Sydney Verba, *The Civic Culture* (Boston, Little, Brown e Co., 1965), tabela II.5, pág. 56; Philip E. Converse e Georges Dupeux, "Politization of the Electorate in France and the United States", *in* Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller e Donald E. Stokes, *Elections and the Political Order* (New York, John Wiley & Sons, 1966), págs. 269-291.

111. Uma análise mais completa pode ser encontrada no estudo muito amplo da participação política nos Estados Unidos da América, por Sydney Verba e Norman H. Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality* (New York, Harper & Row, 1972).

112. *Ibidem*, pág. 49. A distinção entre as duas formas de participação descritas neste parágrafo e no seguinte é retirada do estudo de Verba e Nie.

113. Gabriel A. Almond e Sydney Verba, *The Civic Culture* (Boston, Little, Brown e Co., 1965), tabela II.3, pág. 48.

114. Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Millter e Donald E. Stokes, *The American Voter* (New York, John Wiley & Sons, 1960), pág. 104.

115. Angus Campbell e Henry Valen, "Party Identification in Norway and the United States", *in* Campbell *et al., Elections and the Political Order*

115. Angus Campbell e Henry Valen, "Party Identification in Norway and the United States", *in* Campbell *et al., Elections and the Political Order* (New York, John Wiley & Sons, 1966), pág. 258.

116. Campbell *et al., The American Voter*, pág. 105; Robert R. Alford e Harry M. Scoble, "Sources of Local Political Involvement", *American Political Science Review*, 63 (dezembro de 1968), pág. 1192-1206, 1200.

117. Campbell *et al., The American Voter*, tabela 5.3, pág. 99.

118. Robert A. Dahl e Edward R. Tufte, *Size and Democracy* (Stanford, Calif., Stanford University Press, 1973), págs. 53-65.

119. Campbell *et al., The American Voter*, págs. 516-519.

120. Dahl e Tufte, *Size and Democracy*, tabela 4.9, pág. 54.

121. Isto é, obter um título eleitoral.

122. Stanley Kelley, Jr., Richard E. Ayers e William G. Bowen, "Registration and Voting. Putting First Things First", *American Political Science Review*, 61 (junho de 1967), pág. 367.

123. Verba e Nie, *Participation in America*, pág. 50.

124. Com respeito à França, vide Converse e Dupeus, *Readings in Modern Political Analysis*, pág. 408. Com relação ao Reino Unido, Richard Rose, *Politics in England* (Boston, Little, Brown & Co., 1964), pág. 89. Para uma comparação da Noruega com os Estados Unidos da América, vide S. Rokkan e A. Campbell, "Citizen Participation in Political Life: A Comparison of Data for Norway and the United States of America", *in Decisions and Decision-Marers in the Modern State*, J. Meynaud, ed. (Paris, UNESCO, 1967), págs. 254-255.

126. Vide Cap. 3, "Diferenças nas Influências".

127. Vide algumas comparações internacionais em Verba e Nie, *Participation in America*, tabela 20-1, pág. 340. Essas comparações mostram correlações entre participação política e *status* sócio-econômico da ordem de 0,43 e 0,37, em dois diferentes estudos. Assim, o *status* sócio-econômico explica menos de um quinto da variação total, deixando 80 por cento ou mais sem explicação.

128. Vide *The Republic of Plato*, trad. inglesa de F. M. Cornford (New York, Oxford University Press, 1945), págs. 23-24; *The Dialogues of Plato*, trad. inglesa de B. Jowett (New York, Random House, 1937), vol. 1, págs. 607-608; *The Republic of Plato*, trad. inglesa de Allan Bloom (New York, Basic-Books, 1968), págs. 20-21.

129. *Ibidem* (trad. F. M. Cornford), págs. 297, 298, 300.

130 *Ibidem*, pág. 18.

131. Sobre este ponto vide Eric A. Havelock, *The Liberal Temper in Greek Politics* (New Haven, Yale University Press, 1957), pág. 231, e *passim*.

132. *"... people are concernel with the things they are concerned with"*. Gardner Murphy, "Social Motivation", *in Handbook of Social Psychology*, vol. 2, ed., G. Lindzey (Reading, Mass., Addison-Wesley Publishing Co., 1954), pág. 625. *Self* foi traduzido por *ego*.

133. Harold D. Lasswell, *Power and Personality* (New York, W. W. Norton & Co., 1948), Cap. 3.

134. Estas qualificações foram feitas por Harold D. Lasswell, "A Note on Types of Political Personality", *The Journal of Social Issues*, 24 (julho de 1968), 81-91; Arnold A. Rogow e Harold D. Lasswell, *Power, Corruption and Rectitude* (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1963), pág. 35; Robert Lane, *Political Life* (Glencoe, I11. Free Press, 1959), págs. 126-127; Rufus Browning, "The Interaction of Personality and Political System in Decisions to Run for Office", *The Journal of Social Issues*, 24 (julho de 1968), págs. 93-109; Alexander L. George, "Power as a Compensatory Value for Political Leaders", *The Journal of Social Issues*, 24 (julho de 1968), págs. 29-49.

135. Vide Fred I. Greenstein, *Personality and Politics* (New York, W. W. Norton & Co., 1975); o Capítulo "Personality and Politics" *in The Handbook of Political Science*, vol. 2, ed. Fred I. Greenstein e Nelson W. Polsby (Reading, Mass., Addison-Wesley Publishing Co., 1975); o número de julho de 1968 de *The Journal of Social Issues;* "Fred I. Greenstein e Politics" (Chicago, Markham, 1969).

136. O leitor encontrará uma discussão deste tema na tradução de Cornford, pág. 268 e segts. Com respeito ao caráter democrático, vide a pág. 280 e segs.

137. Por exemplo, nos *Discorsi*, Livro Primeiro, Caps. 16, 17 e 18. Há uma tradução para o português publicada pela Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1979 (Maquiavel, *Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio*, págs. 73-82).

138. O leitor encontrará excelente sumário crítico das principais teorias em Paul M. Sniderman, *Personality and Democratic Politics* (Berkeley, University of California Press, 1975), Cap. 5, págs. 164-222.

139. Alex Inkeles, "National Character and Modern Political Systems", Francis W. K. Hsu, *in Psychology and Anthropology: Approaches to Culture and Personality* (Homewood, I11., Dorsey Press, 1961), págs. 172-208.

140. Lista adaptada, com algumas pequenas modificações, de relação apresentada por Inkeles, *ibidem*. Este, por sua vez, se inspira em Lasswell, cujos trabalhos sobre o caráter democrático constituem a fonte moderna mais importante. Vide em especial "Democratic Character" em *The Political Writings of Harold D. Lasswell* (Glencoe, I11., Free Press, 1951), págs. 465-525; Fred. I. Greenstein, "Harold D. Lasswell's Concept of Democratic Character", *Journal of Politics*, 30 (agosto de 1968), págs. 696-709; Karl Mannehim, *Freedom, Power and Democratic Planning* (New York, Oxford University Press, 1950), Cap. 9 (228, 245); Robert Lane, "Notes on a Theory of Democratic Personality", *Political Ideology* (New York, Free Press, 1962), págs. 401-412.

141. W. Adorno, Else Frenkel-Brunswik, Daniel J. Levinson e R. Nevitt Sanford, *The Authoritarian Personality* (New York, Harper & Row, 1950), pág. 228.

142. Milton Rokeach, *The Open and Closed Mind* (New York, Basic Books, 1960).

143. Gordon J. DiRenzo, *Personality, Power, and Politics* (Notre Dame, University of No-

BH/UFC

tre Dame Press, 1967), págs. 123-124. Robert D. Putnam concluiu que na Itália os deputados esquerdistas "são consideravelmente mais abertos na sua atitude com respeito aos partidos do que os da direita. Há também uma tendência, especialmente notável na Itália, para que os políticos da esquerda sejam mais favoráveis ao princípio de conciliação. Na verdade, entre os comunistas italianos a aceitação de soluções conciliatórias para os problemas políticos tornou-se quase um dogma. Para alguns este dogma é provavelmente só verbal; outros porém o aceitam profundamente". *The Beliefs of Politicians: Ideology, Conflict, and Democracy in Britain and Italy* (New Haven, Yale University Press, 1973), pág. 61.

144. Vide Fred I. Greenstein, "The Impact of Personality in Politics", *Personality and Politics*, nota 20.

145. O leitor encontrará uma excelente comparação do Reino Unido e da Itália em Robert D. Putnam, *The Beliefs of Politicians*, op. cit.

146. Almond e Verba, *The Civic Culture*.

147. Sniderman, *Personality and Democratic Politics*, págs. 220-221.

148. *"Rubbing the fur the wrong way"*.

149. Harold Lasswell, *Psychopathology and Politics* (Chicago, University of Chicago Press, 1930), págs. 78-80.

150. Citado por Richard Hofstadter, *The American Political Tradition* (New York, Vintage Books, London, Jonathan Cape Ltd., 1954), págs. 138-139.

151. *"An infernal machine set to music"*. Esta e outras passagens da vida de Phillips podem ser encontradas em "Wendell Philips: The Patrician as Agitador", Cap. 6 do livro de Hofstadter, *ibidem*.

152. *Ibidem*, pág. 138.

153. Certos observadores têm notado essas qualidades nos habitantes da Suíça e dos países escandinavos. Vide, por exemplo, a descrição das normas políticas norueguesas por Harry Eckstein, em *Division and Cohesion in a Democracy: A Study of Norway* (Princeton, N. J., Princeton University Press, 1966), pág. 158 e *passim*. Putnam observou que os membros do Parlamento inglês se inclinam mais a acentuar a importância do consenso; os congressistas italianos a enfatizar o conflito (págs. 101-105, 109-113).

154. Kenneth Keninston, *Young Radicals* (New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1968), Apêndice B, págs. 297-325.

155. James David Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance int the White House* (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1972), págs. 11-14 e *passim*.

156. James David Barker, *ibidem*. Vide também, do mesmo autor, *The Lawmakers* (New Haven, Yale University Press, 1965) e Alexander George, "Assessing Presidential Character", *World Politics*, 26 (janeiro de 1974), págs. 234-282 e Erwin C. Hargrove, "Presidential Personality and Revisionist Views of the Presidency", *The American Journal of Political Science* 17 (novembro de 1973), págs. 835-891.

157. James D. Barber, "Classifying and Predicting Presidential Styles: Two "Weak" Presidents", *The Journal of Social Issues*, 24 (julho de 1968), págs. 51-80.

158. Esta conclusão recebeu recentemente apoio adicional do novo campo de estudo da "psico-história", em que se faz um esforço (geralmente por psicanalistas e psiquiatras) para reconstruir a dinâmica psicológica de uma figura histórica ou, em alguns casos, de todo um

movimento histórico. Duas fontes muito importantes são: Alexander L. George e Juliette L. George, *Woodrow Wilson and Colonel House: A Personality Study* (New York, John Day, 1956): há uma edição em brochura, com novo prefácio (New York, Dover Books, 1958); e Erik H. Erickson, *Young Man Luther* (New York, W. W. Norton & Co., 1958). O leitor encontrará uma explicação sobre a psico-história, e alguns exemplos da investigação realizada nesse campo em *Explorations in Psychohistory: The Wellfleet Papers*, Erik Erikson e Kenneth Keninston (New York, Simon and Schuster, 1974).

159. Vide Brian Barry e Douglas Rae, "Political Evaluation", *The Handbook of Political Science* (Reading, Mass., Addison-Wesley Pub. Co., 1975).

160. Esta distinção é tão antiga quanto a própria filosofia, e aparece nas primeiras páginas da *Ética* de Aristóteles. Vide Aristóteles, *Ética*, trad. ingl. (*Ethics*, Londres, Penguin, 1953), pág. 34.

161. Ao relacionar estes pontos de vista, seguem as categorias propostas por Felix E. Oppenheim, em *Moral Principles in Political Philosophy* (New York, Random House, 1968), acrescentando-lhes uma quarta. Vide a este respeito, William K. Frankena, *Ethics*. 2ª ed. (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1973), Cap. 6, págs. 95-116. Os especialistas em ética classificam os sistemas morais de várias formas; não há uma tipologia padrão, aceita de modo geral. O leitor encontrará duas introduções úteis em Bernard Williams, *Morality: An Introduction to Ethics* (New York, Harper Torchbooks, 1972), e Fred M. Frohock, *Normative Political Theory* (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall). Alasdair MacIntyre, *A Short History of Ethics* (New York, Macmillan Co., 1966) é uma excelente história da ética.

162. Frederick M. Watkins, "Natural Law and the Problem of Value-Judgement", *Political Research and Political Theory*. ed. Oliver Garceau (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1968), págs. 58-74. Vide também Abraham Edel, "Ethical Judgement", *The Use of Science in Ethics* (New York, The Free Press, 1964).

163. Da *Metafísica da Moral* (1785), citado por Oppenheim, *Moral Principles*, pág. 90.

164. Frankena, que afirma que este "terceiro tipo geral de teoria... não tem uma denominação satisfatória", observa que ela tem sido chamada de "não-cognitivista" *(noncognitivist)* e de "*não*-descritiva" *(nondescriptivist)*. *Ethics*, pág. 105. Williams refere-se ao "subjetivismo" *(subjectivism)*, *Morality*, pág. 13.

165. Jean-Paul Sartre, "Existentialism is a Humanism", trad., reproduzida em W. Kaufmann, ed., *Existentialism from Doestowusry to Satre* (Cleveland, Maridian Books, 1956), págs. 287-311. Sartre posteriormente repudiou algumas das teses que defendeu nessa conferência.

166. Os últimos trabalhos de Wittgenstein não se coadunam perfeitamente com algumas das suas postulações anteriores, que exerceram forte influência sobre o positivismo lógico e ajudaram a difusão do subjetivismo na ética.

167. Embora influenciado menos diretamente por Wittgenstein, Brian Barry, *Political Argument* (New York, The Humanities Press, 1967) salienta e exemplifica a possibilidade de elucidar os julgamentos políticos em parte mediante uma análise meticulosa do seu significado.

168. Frohock se refere a ela como "o novo naturalismo", págs. 23-43, *op. cit.* Vide também David Pears, *Ludwig Wittgenstein* (New York, The Viking Press, 1969, 1970), pág. 184.

169. Um livro de fácil leitura, direto, foi *Language, Truth and Logic*, de A. J. Ayer (Londres, Gollancz, 1936; New York, Dover Press, 1946), muito lido, que teve enorme influência. Embora o autor tenha mais tarde modificado algumas das suas opiniões, continuou a ser subjetivista no campo da ética. Vide *The Central Question of Philosophy* (New York, Holt, Rheinehart e Winston, 1973), págs. 226-227.

Bn/UFC

170. Outro sinal pode ser a publicação, em 1975, de Robert Nozick, *Anarch, State and Utopia* (New York, Basic Books).

171. Cf, J. Donald Moon, "The Logic Political Inquiry: A Synthesis of Opposed Perspectives", *The Handbook of Political Science,* ed. Fred I. Greenstein e Nelson W. Polsby (Reading, Mass., Addison-Wesley Publishing Co., 1975). Vide outras referências no fim deste livro.

172. Vide *Constructing Social Theories,* de Arthur L. Stinchcombe (New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1968), págs. 28-30.

173. Vide Edward R. Tufte, *Data Analysis for Politics and Policy* (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1974).

174. Lindblom, *The Policy-Maring Process* (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1981). Publicado pela Editora Universidade de Brasília, 1981.

175. Por exemplo, Charles E. Lindblom, *ibid.*, págs. 14-27. Vide também D. Braybrooke e C. E. Lindblom. *A Strategy of Decision* (New York, Free Press, 1963).

176. Vide Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government* (New York, Free Press, 1963), Cap. 11, págs. 182-199.

177. O Instituto Brookings, de Washington, nos EUA, tem uma unidade sobre Experimentação Social, cujos estudos incluem: Edward M. Gramlich e Patricia P. Koshel, *Educational Performance Contracting: An Evaluation of on Experiment* (1975); Joseph A. Pechman e P. Michael Timpane, eds., *Work Incentives and Income Guarantees: The New Jersey Negative Income Tax Experiment* (1975); Alice M. Rivlin e P. Michael Timpans, eds., *Planned Variation: Should We Give Up or Try Harder?* (1975).

ÍNDICE DE ASSUNTO

A

Análise empírica
  ver análise política, empírica
Análise normativa
  ver análise política normativa
Análise política, 13, 22, 33, 36, 47, 66, 70, 107, 123
  causal, 131
  ciência política, 27
  dados, 69, 75
  definição, 25
  empírica, 22, 30, 121, 127
  em várias culturas, 29
  normativa, 23, 27, 30, 121
  orientação de, 21
  política, 23, 27
  prática política, 29
  semântica, 27, 30, 125
  sistemática, 27, 29
Análise semântica
  ver análise política, semântica
Associação política, 3, 11, 18
Autonomia
  ver influência, autonomia
Autoridade
  definição, 33
  ideologia, 63
  legitimidade, 62
  política, 11, 12
Avaliação política, 119

C

Capitalismo, 26
  definição, 14
  ver também sistema econômico
Ciência, 22, 24, 28
Ciência política, 68
  e análise política, 27
  e ato político, 12
  definição, 12
  e economia, 13, 14, 26
  empírica, 129
Cientista político, 13, 33, 122, 126, 132
Coerção
  na análise causal, 130
  como forma de influência, 52
  e persuasão, 55, 82
  ver também conflito
Conflito, 61
  análise causal, 130
  agitador e negociador, 115
  causas, 76
  e a desigualdade dos recursos, 90, 92
  gravidade, 77
  luta civil, 84
  e nível de desenvolvimento sócio-econômico, 87
Constituição, 11
Controle
  definição, 29
  recíproco e unilateral, 53
  pelo treinamento, 49
  ver também coerção

D

Democracia
  definição, 14, 26
  legitimidade, 62
  e a mudança, 67

e o nível de desenvolvimento sócio-econômico, 89
ver também sistema político
Desigualdade, 75, 90
Ditadura
definição, 14
ver também sistema político

E

Economia, 12, 27
Economista, 13
Educação, 72
Elites, 75
Estado
definição, 17, 19
e conflito, 61
força física, 53
e poder, 52
ver também governo e sistema político
Estados Unidos, 58, 61
ideologia, 65
participação política, 99, 102
como poliarquia, 86
como uma sociedade agrícola, 89
sufrágio, 79
Estratégia de investigação e decisão, 119
experimental, 134
holística, 132
racionalidade limitada, 133
ver também avaliação política
Estratégia holística
ver estratégia de decisão
Estratégia sinótica
ver estratégia holística

F

Força física, 19, 53
ver também conflito
Funções 17

G

Governo, 11, 66
e conflito, 61
definição, 18
diferenças, 79, 80
popular, 114

H

Hegemonia, 81,
ver também regimes políticos
Homem agitador
ver homem político, agitador
Homem democrático
ver homem político, democrático
Homem despótico
ver homem político, despótico
Homem negociador
ver homem político, negociador
Homem poderoso
ver homem político, poderoso
Homem político
agitador X negociador, 115
como animal político, 97
democrático X despótico 112, 114
poderoso, 110
pragmático, 117
variedades de, 112, 117
Homem pragmático
ver homem político, pragmático

I

Ideologia, 95
desenvolvimento da, 63
personalidade da, 112
Igualdade, 75, 90
Indução
ver persuasão
Influência
autonomia, 43
definição, 33
diferenças, 41, 81
formas de avaliação, 54
manifesta e implícita, 36, 38
medida de, 38, 40
observação da, 40
e *status* sócio-econômico, 105
Informação, quantidade de, 69, 70
Interesse político, 107, 108
Intucionismo, 123, 125, 126, 130
ver também avaliação política
Instituições, 85, 86

L

Legislaturas, 85
Legitimidade, 62, 70
  ver também sistema político
Líder político, 11, 30, 70, 80, 107, 117
  definição, 60
  ideologia, 63
  legitimidade, 62
  na poliarquia e na hegemonia 82, 95
  ver também autoridade
Língua, 76, 125

M

Matemática
  modelos, 120
Motivação, 13
  e o poder, 59, 109, 110
Modernidade, 87-89
  etapas de, 89-95
  grau de, 72, 75

N

Naturalismo, 123, 125-126, 130
  ver também avaliação política

O

Oposição, liberdade de, 79-80

P

Participação política
  democrática, 98
  estrato apolítico, 98, 102
  estrato político, 98, 102
  o poder na, 110-112
Pensadores, 61
Personalidade autoritária
  ver homem político, despótico
Personalidade democrática
  ver homem político, democrático
Persuasão
  avaliação da, 54-56
  indução, 51
  manipulativa, 50
  na poliarquia, 82-83
  racional, 49-50
  variedades de homem político, 112
Poder
  análise, 34-35
  definição, 33-35, 51-52
  dilemas morais sobre, 55-56
  e persuasão racional, 54-56
  poderosos, 110 - 112
  e prêmios, 35
  os que procuram o, 102-112
  como recursos, 34
  status, 105-110
  ver também autoridade; força física; influência
Poliarquia
  e desigualdade dos recursos políticos, 77-81
  e hegemonia, 81-95
  influência na, 82-84
  e modernidade, 87-89
  mudança no sistema político, 79-80
  níveis de conflito, 84-87
  e participação política, 89-101
Política, 29-30
  definição, 11, 12
  e economia, 13, 14
  e eficiência, 101-102
  escolha de uma, 112-134
  e prêmios, 99-100
  orientação de uma, 14, 15
  sistemas, 14, 15
  na sociedade, 57-58
  subsistemas, 14, 15
  ubiqüidade da, 13
  ver também sistema político
Político
  ver homem político
Prática política, 29-30

R

Recursos políticos, 13, 34, 49
  controle sobre os, 58-59
  distribuição dos, 72-73, 90-93
  excedente, 91-93
  e influência, 59-60, 62-63
  e o poder político, 110-111
Regimes políticos, 81-95

Relações externas
e um sistema político, 65-67
Relações políticas, 11-14
ver também autoridade; governo; poder; constituição
Revolução, 30, 55, 86
Risco, 120-121

S

Sistema econômico, 14, 16, 26-27
Sistema político
classificação, 70, 71
conflito nos, 61, 77-79
definição, 11-13
diferenças, 69-81, 130-132
distribuição do poder no, 79-80
estado, 17, 20
função de um, 18
governo, 17-20
hegemonia, 81-95
e o homem, 97
ideologia, 63-65
influência da modernidade no, 87-89
influência política, 59
legitimidade, 60
mudanças no, 67-68
número de, 58
participação no, 98-104
os poderosos no 110-112
questões sobre, 29-30
recursos políticos do, 71-72
relações externas do, 65-67
semelhanças do, 57-58
e sistema econômico, 14, 15
e sistema social, 15, 17
status sócio-econômico, 104-112, 117-118
Sistema social, 15, 16, 17
Socialismo
definição, 14
ver também sistema econômico
Sociedade
agrícola, 90-91
autoritária, 18
consumo de massa, 95
democrática, 16, 17
ideal, 54
subdesenvolvida, 95
Sociedade democrática
ver democracia
Status sócio-econômico, 105-110
Subculturas, 86, 93-94
Subjetivismo, 124-126, 130
ver também avaliação política
Sufrágio, 79-80

T

Teoria política, 97-98
Terminologia, 24
Terra
como recurso, 73
Territorialidade, 11, 12
Tipologias, uso de, 70-72

U

Utopias, 68

V

Violência, 19, 55
ver também conflito

BH/UFC

ÍNDICE ONOMÁSTICO

A

Aquino, Tomás, 124
Aristóteles, 3, 11, 12, 19, 27, 30, 33, 60, 61, 66, 67, 69, 70, 71, 97, 99

B

Banks, Arthur S., 88, 89
Barber, James D., 117
Benedict, Ruth, 59
Bentham, Jeremy, 108

C

Copérnico, Nicolau, 115

E

Engels, F., 60

F

Freud, Sigmund, 108, 109
Friedrich, Carl J., 37

H

Harrington, James, 90-92
Hobbes, Thomas, 61, 108, 124
Hofstadter, Richard, 116

J

Jackson, Andrew, 18,
Jefferson, Thomas, 18, 92
Johnson, Lyndon, 18, 116

K

Kant, Immanuel, 50, 124

L

Landtman, Gunnar, 60
Lasswell, Harold, 12, 109, 115
Lenin, Vladimir I., 27, 65
Lincoln, A., 18, 110, 116-118

M

Madison, James, 29
Maquiavel, Nicolau, 3, 33, 113, 124
Marx, Karl, 3, 60, 68, 75, 76, 108
Michels, Roberto, 57
Mill, John Stewart, 124
Mills, Wilbur, 37-38, 51
Mosca, Gaetano, 57, 60, 63

N

Nagel, Jack H., 36, 39
Nie, Norman H., 102-106
Nietzsche, Frederich W., 126
Nixon, Richard, 50

P

Pareto, Vilfredo, 57
Parsons, Talcott, 16
Péricles, 54
Phillips, Wendell, 115, 116

Platão, 30, 50, 66-68, 107, 108, 113, 124
Polsby, Nelson, 18

R

Rawls, John, 126
Rokeach, Milton, 114
Roosevelt, Franklin, 18, 29, 64
Roosevelt, Theodore, 18
Rousseau, Jean-Jacques, 54, 60-61, 90, 92, 124
Russett, Bruce M., 82, 75-77, 87, 91, 94

S

Santo Agostinho, 124
Sartre, Jean Paul, 124
Sniderman, Paul, 114
Sócrates, 30, 49, 107, 108
Sorokin, Pitirim A., 78
Stalin, Joseph, 48

T

Textor, Robert B., 89
Tocqueville, Alexis de, 17, 65, 91
Trasímaco, 108, 109
Truman, David, 60

V

Verba, Sidney, 102-106
Vinson, Carl, 52

W

Watkins, Frederich M., 123, 130
Weber, Max, 11, 12, 62, 70-71
Wilson, Woodrow, 18, 29, 118
Wittgenstein, Ludwig, 125

ORIGEM Doação
Empenho
Data entr. BC 19.04.93
Preço

BH/UFC

C490342

Reg. R.994502 | UFC/BC DAL/SC | Chamada 320 D129a 2.ed.

Autor DAHL, ROBERT

Título análise politica moderna

Devolver em	Nome do Leitor e N.º Matrícula
25 JUN 1999	Paulo M. Freire Gomes
22 NOV 1999	SARA DA SILVA FREITAS 9808379
[illegible]	
9 MAR 2000	Fco Antonio da Silva (MEST.)

AUTOR. DAHL, ROBERT

TITULO. análise politica moderna

320

D129a

2.ed.

R.994502

C.490342

PERGAMUM BCH-UFC

BH/UFC

BH/UFC

ISBN 85-230-0242-1

26 Análise Política Moderna
Cop
Eng
Fre
320
D1
2.ed
BCE